



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.1.11.2024

**Pan
Nadinspektor
Waldemar Wołowicz
Komendant Wojewódzki Policji
z siedzibą w Radomiu
Komenda Wojewódzka Policji
z siedzibą w Radomiu,
ul. 11 Listopada 37/59,
26-600 Radom**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu ¹ ul. 11 Listopada 37/59, 26-600 Radom.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Wołowicz, Komendant Wojewódzki Policji z siedzibą w Radomiu, od 27 maja 2021 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Ilona Kacperek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/10/2024 z 3 stycznia 2024 r. i nr LWA/57/2024 z 16 kwietnia 2024 r. 2. Piotr Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/7/2024 z 3 stycznia 2024 r. (akta kontroli tom I str.1-55, tom VI str. 325)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Komendy Wojewódzkiej Policji z siedzibą w Radomiu i Funduszu Wsparcia Policji³ województwa mazowieckiego przez KWP, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.</p> <p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– planowanie wydatków budżetowych,– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdania za IV kw. 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań. <p>Ocenie podlegały także, w przypadku Funduszu Wsparcia Policji województwa mazowieckiego:</p> <ul style="list-style-type: none">– planowanie i realizacja przychodów,– planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań i stopień ich realizacji,– gospodarowanie wolnymi środkami.
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne dotyczące:</p> <ol style="list-style-type: none">1. wykonania planu finansowego KWP, w tym:<ul style="list-style-type: none">– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– analiza planowania wydatków budżetowych,– analiza wykonania planu wydatków budżetowych,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– analiza stanu zobowiązań,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań;2. wykonania przez KWP planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji województwa mazowieckiego, w tym:<ul style="list-style-type: none">– analiza wykonania planu przychodów,– analiza realizacji kosztów,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków z Funduszu,

¹ Dalej również: KWP lub Komenda.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ Dalej FWP lub Fundusz.

- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- analiza gospodarowania wolnymi środkami,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

KWP opracowała plan finansowy na 2023 r. na podstawie limitów wydatków przekazanych przez Komendę Główną Policji⁵, które nie zabezpieczały potrzeb Komendy na realizację jej podstawowych zadań, określonych w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁶. Mimo, że KWP przeprowadzała analizy w zakresie potrzeb i wstępnych kwot wydatków na 2023 r., to na etapie opracowania przez KGP planu finansowego nie przekazała tych informacji dysponentowi wyższego stopnia, co w ocenie NIK było nierzetelne. Skutkiem niedoszacowania potrzeb było wprowadzenie w trakcie roku 193 zmian w planie finansowym jednostki, które zwiększyły ten plan z 679 881,0 tys. zł. do 825 650,6 tys. zł, tj. o 21,4% (145 769,6 tys. zł) Kontrola wykazała przypadki wystąpienia zobowiązań wymagalnych oraz zaciągania przez Komendę zobowiązań, niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania KWP lecz bez zapewnienia ich pokrycia w planie finansowym. Stwierdzono też wystąpienie nieterminowych płatności na łączną kwotę 22 459,3 tys. zł, od których Komenda nie naliczała należnych ustawowych odsetek za zwłokę na łączną kwotę 637,3 tys. zł. Ponadto zidentyfikowano jeden przypadek podwyższenia dodatku służbowego funkcjonariuszowi po złożeniu przez niego wniosku o zwolnienie ze służby w związku z odejściem na emeryturę, co było działaniem niegospodarnym i niecelowym.

Szczegółowa analiza próby wydatków zrealizowanych przez KWP z budżetu państwa na kwotę ogółem 28 717,6 tys. zł⁷ oraz z budżetu środków europejskich w kwocie ogółem 38,8 tys. zł⁸ wykazała, że zostały one poniesione w sposób celowy i służyły realizacji podstawowych zadań Komendy oraz zostały prawidłowo udokumentowane. Środki z rezerwy celowych wydatkowano niemal w 100%, zgodnie z celami, na które zostały uruchomione.

NIK opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2023 r., sprawozdanie w zakresie operacji finansowych i z realizacji FWP za IV kwartał 2023 r., które zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Niewykazanie w sprawozdaniu rocznym Rb-28 odsetek ustawowych za opóźnienie w spłacie zobowiązań, będące skutkiem ww. nieprawidłowości, oraz błędne ujęcie w księgach rachunkowych dwóch dowodów księgowych nie wpłynęło na ocenę sprawozdań z uwagi na nieprzekroczenie progu istotności przyjętej dla tej kontroli.

NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego FWP na 2023 r. Poddane szczegółowej analizie wydatki na kwotę ogółem 1045,0 tys. zł⁹ poniesiono w sposób gospodarny oraz na cele i zadania wskazane w art. 13 ustawy o Policji. KWP prawidłowo gospodarowała otrzymanymi środkami realizując zakładane cele prowadzonej działalności.

⁴ 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.

⁵ Dalej także KGP.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 145. Dalej także: ustawa o Policji.

⁷ Co stanowiło 3,5% wydatków ogółem.

⁸ Tj. 31,6% wydatków ogółem.

⁹ Tj. 14,0 % kosztów Funduszu.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

1.1. Planowanie wydatków budżetowych

Projekt planu finansowego KWP na 2023 r. został opracowany w granicach, przyznanych przez Komendę Główną Policji¹¹, limitów finansowych określonych dla poszczególnych paragrafów lub grup wydatków, przekazanych KWP w lipcu 2022 r. Przy czym limity te nie uwzględniały rzeczywistych potrzeb KWP, niezbędnych do realizacji zadań wynikających z ustawy o Policji.

(akta kontroli tom I str. 245-251, 259-327, 507-536)

KWP wstępny projekt planu finansowego na 2023 r. przekazała 22 lipca 2022 r. w wyznaczonym przez KGP terminie, opracowany w oparciu o otrzymane 20 lipca 2022 r. (pocztą mailową) limity finansowe określone dla poszczególnych grup wydatków, rozdziałów, paragrafów w łącznej kwocie 633 012,0 tys. zł, niższej o 13 538,7 tys. zł (2,1%) od kwoty wydatków 2021 r. (646 550,7 tys. zł) oraz wyższej o 27 937,0 tys. zł (4,6%) od łącznej kwoty (605 075,0 tys. zł)¹² z planu finansowego przyjętego w ustawie budżetowej na 2022 r. i Funduszu Wsparcia Policji, których ostatecznie łączne niedoszacowanie wyniosło 20,4% (123 447,5 tys. zł)¹³. Przekazane przez KGP, wg rozdziałów, wstępne limity wydatków na wynagrodzenia i uposażenia zostały określone dla poszczególnych paragrafów, odrębnie na świadczenia na rzecz osób fizycznych (§§ 3020-3070)¹⁴, na wydatki bieżące jednostek budżetowych (§§ 4140-4700)¹⁵, oraz wydatki majątkowe (§§ 6050 i 6060)¹⁶. Na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej ustalony limit wynosił 531,0 tys. zł. Przyznane limity nie zapewniały prognozowanych przez KWP wydatków rzeczowych w § 4170 i §§ 4210-4780 (66 574,7 tys. zł), dla których przewidziane (przyznanym limitem) pokrycie wyniosło 19,4% (12 893,0 tys. zł) oraz prognozowanych w §§ 4010 i 4020 wynagrodzeń dla pracowników Policji (78 071,2 tys. zł), dla których przewidziane (przyznanym limitem) pokrycie wyniosło 94,8 % (74 028,0 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 241-244, 359-400, 418-466)

W ramach kolejnego etapu planowania, 28 listopada 2022 r., KWP przekazała KGP projekt planu finansowego w kwocie 679 881,0 tys. zł¹⁷, tj. w wysokości limitu przydzielonego pismem KGP z 24 listopada 2022 r. (wyższego o 46 869,0 tys. zł od limitu przydzielonego w lipcu 2022 r.). Przydzielony nowy limit był wyższy o 5,2% (33 330,3 tys. zł) od kwoty wydatków 2021 r. (646 550,7 tys. zł) oraz wyższy o 12,4% (74 806,0 tys. zł) od planu finansowego przyjętego w ustawie budżetowej i Funduszu Wsparcia Policji na 2022 r. (605 075,0 tys. zł)¹⁸, niedoszacowanego o 20,4% (123 447,5 tys. zł). Limit wydatków rzeczowych przyznany na tym etapie planowania (13 016,0 tys. zł) nie zabezpieczał prognozowanych potrzeb (66 574,7 tys. zł)¹⁹ w kwocie 53 558,7 tys. zł (80,4%), Nie zabezpieczał również prognozowanych (99 827,3 tys. zł) wynagrodzeń oraz pochodnych pracowników Policji w kwocie 4 654,3 tys. zł (7,0% dla rozdziałów 75404 i 75405), a także wydatków na rzecz osób fizycznych w kwocie²⁰ 1435,2 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 143-163, 402-408, 507-536)

¹⁰ 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.

¹¹ Pismo KGP L.dz.FB-5351/2022 z 20 lipca 2022 r.

¹² W tym środki z budżetu państwa 559 608,0 tys. zł oraz z FWP 45 467,0 tys. zł., w tym środki w ramach wpłaty z budżetu państwa w kwocie 42 035,0 tys. zł oraz środki FWP z porozumień w kwocie: 3 432,0 tys. zł.

¹³ Wykonanie 2022 r. sfinansowane środkami budżetu państwa i FWP na łączną kwotę 728 522,5 tys. zł, plan wydatków z budżetu państwa i FWP na 2022 r. na łączną kwotę 605 075,0 tys. zł (w tym budżet państwa 559 608,0 tys. zł i FWP 45 467,0 tys. zł).

¹⁴ W łącznej kwocie 17 730,0 tys. zł.

¹⁵ W łącznej kwocie 33 577,0 tys. zł. Obejmowały one m.in. na wydatki remontowe, na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, koszty laboratoriów kryminalistycznych.

¹⁶ W łącznej kwocie 130,0 tys. zł.

¹⁷ W tym kwota 547,0 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

¹⁸ W tym środki z budżetu 559 608,0 tys. zł oraz z Funduszu Wsparcia Policji 45 467,0 tys. zł.

¹⁹ Bez rozdziału 75407 – Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości, dalej: CBZC.

²⁰ Bez uwzględnienia rozdziału 75407 oraz przy założeniu minimalnych potrzeb na poziomie wykonania roku 2021.

KWP przed datą otrzymania z KGP ww. wstępnych kwot/limitów wydatków na 2023 r. miała rozpoznanie w zakresie niezbędnego poziomu rzeczowych wydatków bieżących oraz wynagrodzeń pracowników i pochodnych. Ustalono je w oparciu o szacunki z wydziałów merytorycznych uzyskane w odpowiedzi na pisma Wydziału Finansów KWP z 12 i 18 lipca 2022 r. Wydatki stałe prognozowano na podstawie danych z poprzednich okresów z uwzględnieniem inflacji, wzrostu cen i opłat, realizacji umów tzw. przechodzących, planowanych do zawarcia na 2023 r. nowych umów, prognozowanych innych wydatków związanych z wykonywaniem zadań służbowych oraz bieżącym funkcjonowaniem jednostki. W ramach prognozowanych potrzeb określano niewielką kwotę na zobowiązania, jakie mogły powstać na koniec danego roku (bazowano w tym zakresie na wysokości zobowiązań z poprzednich okresów). W przypadku wydatków osobowych, pochodnych oraz świadczeń na rzecz osób fizycznych (§§ 3020-3070) potrzeby oszacowano na podstawie danych z bieżącego, 2022 r. (średnie wynagrodzenie/uposażenie, liczba zatrudnionych, fundusz na nagrody i jubileuszowy²¹, przewidywany wskaźnik wzrostu wynagrodzeń), jak i wydatków z 2021 r. Nie przeprowadzono szczegółowych analiz, co do liczby osób planowanych do przyjęcia, odchodzących na emeryturę, liczby świadczeniobiorców, jednakże na podstawie ww. danych szacowano minimalny poziom wydatków z tego zakresu. Przy zgłaszaniu potrzeb do projektu planu finansowego na 2023 r. wydziały merytoryczne uwzględniały wydatki priorytetowe, takie jak zakupy sprzętu i uzbrojenia (§ 4250)²² oraz inne, np. wymagane przepisami prawa jak też niezbędne do funkcjonowania KWP.

Mimo posiadanego rozpoznania, wyniki ww. analiz, tj. informacje na temat prognozowanych, faktycznych potrzeb KWP oraz o poziomie niedoszacowania przyznanych przez KGP na 2023 r. limitów nie zostały przekazane KGP na etapie opracowania projektu planu finansowego.

(akta kontroli tom I str. 359-368, tom II str. 447-460)

Główna Księgowa wyjaśniła, że przyznane wstępne limity finansowe na 2023 r. uwzględniały tylko część prognozowanych potrzeb określonych dla poszczególnych paragrafów lub grup wydatków. Zarówno środki przyznane we wstępnych limitach projektu planu finansowego, jak i w układzie wykonawczym nie zapewniały wystarczającego zabezpieczenia wszystkich wydatków, w tym również wydatków realizowanych w ramach rezerw celowych (w kwocie 77 870,6 tys. zł). Miało to później swoje odzwierciedlenie w wysokości zaangażowania środków w poszczególnych paragrafach (grupach wydatków) wykazywanego w sprawozdaniach przesyłanych do KGP. Wyjaśniła też, że po otrzymaniu zatwierdzonego ustawą budżetową na 2023 r. niedoszacowanego planu finansowego, nie zapewniającego realizacji zadań wynikających z ustawy o Policji, wielokrotnie wnioskowała o dodatkowe środki. Wnioskowane środki były ograniczane (zmniejszane przez KGP) i w tej wysokości wprowadzane do systemu TREZOR. Z uwagi na przyznane bardzo niskie limity w poszczególnych paragrafach, wydatki planowano w sposób umożliwiający jak najdłuższy okres dokonywania płatności bez powstania zobowiązań wymagalnych. Jednocześnie Komenda zabezpieczała najpilniejsze potrzeby wskazane przez Wydziały merytoryczne, w tym w § 4250, w którym wystąpił drastycznie niski poziom limitu przyznany na powyższą grupę wydatków. W zakresie zadań i wydatków traktowanych jako priorytetowe Główna Księgowa wyjaśniła, że KWP realizuje zadania ustawowe, bez których prawidłowe funkcjonowanie państwa byłoby niemożliwe. Stąd wszystkie wydatki zapewniające sprawną realizację zadań Policji są priorytetowe. KWP na etapie opracowywania projektu planu znała kwotę prognozowanych potrzeb, ustaloną w oparciu o przesłane dane przez wydziały merytoryczne. Jednakże opracowując druki planistyczne KWP zobowiązana była do sporządzenia ich w oparciu o wytyczne wskazane w piśmie z KGP oraz przy uwzględnieniu określonych przez jednostkę nadrzędną limitów. Limity były również określone w systemie TREZOR (na poszczególne grupy wydatków), stąd też KWP zobowiązana była do rozdysponowania środków do wysokości limitów. Jednostka nadrzędna, w trakcie przyznawania wstępnych limitów na 2023 r. miała wiedzę dotyczącą ich niedoszacowania, gdyż limity te były porównywalne do limitów otrzymanych przy opracowywaniu projektu planu na 2022 r., w którym, zgodnie z otrzymanym poleceniem z KGP, KWP wykazywała potrzeby

²¹ Wyliczony na podstawie obowiązujących przepisów.

²² Jak również materiały do badań laboratorium, utrzymanie sprzętu transportowego, łącznościowego, informatycznego oraz szereg innych w tym wydatki stałe.

nie znajdujące pokrycia w przyznanym jednostce limicie. Dodatkowo w trakcie 2022 r. KGP otrzymywała analizy i rozliczenia w zakresie poszczególnych paragrafów i grup wydatków, w których wykazywano potrzeby do końca roku oraz przekazywano comiesięczne sprawozdania obrazujące skalę ponoszonych wydatków i wysokość zobowiązań. Stąd też, opierając się na danych zarówno za 2021 r. (sprawozdania roczne) oraz na bieżących analizach z KWP z 2022r., jednostka nadrzędna, dokonując podziału kwot wydatków na etapie opracowywania projektu planu na 2023 r. miała wiedzę w zakresie szacunkowych kwot wydatków ponoszonych przez KWP w trakcie roku. W piśmie KGP FB-1208/2023/KK z 1 marca 2023 r. wskazano, że na etapie opracowania projektu budżetu na 2023 r. przyznany limit jest mocno niedoszacowany. KWP po otrzymaniu zatwierdzonego planu finansowego, zgodnie z ustawą budżetową na 2023 r. oraz po przeprowadzeniu analiz w zakresie stopnia wykorzystania środków oraz konieczności zabezpieczenia niezbędnych wydatków, zgłaszała do KGP w trakcie roku budżetowego 2023, dodatkowe potrzeby.

(akta kontroli tom I str. 359-368, tom II str. 1-4, 371-424)

Zaangażowanie

Wg stanu na początek 2023 r. plan finansowy KWP w kwocie 679 881,0 tys. zł, był obciążony zobowiązaniami²³ za 2022 r. w łącznej kwocie 57 048,6 tys. zł, tj. w 8,4%. Zobowiązania te wynikały z rozrachunków z kontrahentami w zakresie dostaw i usług zrealizowanych w 2022 r., podatków, rozrachunków publiczno-prawnych, wynagrodzeń pozostałych rozrachunków z pracownikami i pozostałych rozrachunków na kwoty odpowiednio: 8324,1 tys. zł, 2228,7 tys. zł, 1771,6 tys. zł, 44 708,8 tys. zł, 7,4 tys. zł i 8,0 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 143-163, tom II str. 412-419, tom III str. 1-51)

Najwyższe obciążenie planu finansowego zobowiązaniami 2022 r. wystąpiło w § 4000 w kwocie 8197,0 tys. zł (138,8%), § 4070 w kwocie 33 968,2 tys. zł (92,3%), § 4040 5331,5 tys. zł (91,1%), § 4410 w kwocie 858,3 tys. zł (52,3%). W § 3070 było niższe i stanowiło 2184,2 tys. zł (12,1%). Zobowiązania 2022 r. na początek 2023 r., w grupie § 4000 głównie dotyczyły zakupu paliw § 4210 (5473,2 tys. zł) i energii § 4260 (1688,3 tys. zł), w pozostałych paragrafach nie były tak znaczące: § 4220 (0,7 tys. zł), § 4280 (267,5 tys. zł), § 4300 (602,2 tys. zł), § 4360 (3,5 tys. zł), § 4380 (10,5 tys. zł), § 4390 (144,3 tys. zł), § 4400 (6,8 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 143-163, tom II str. 412-419, tom III str. 48-184, 427, 451)

Mimo iż na podstawie sprawozdawczości miesięcznej i rocznej, KGP posiadała informacje o skali zobowiązań KWP za 2022 r., to na 2023 r. w niektórych paragrafach KGP przyznała KWP limit znacznie poniżej wykonania 2021 r., tj.:

- w § 4170 i §§ 4210-4780 KWP przyznano limit na poziomie 27,6% (13 418,0 tys. zł) wykonania 2021 r. (48 603,8 tys. zł),
- w grupie §§ 4000 na poziomie 20,7% (6087,0 tys. zł) wykonania 2021 r. (29 206,3 tys. zł),
- w §§ 3020-3070 na poziomie 94,4% (18 233,0 tys. zł) wykonania 2021 r. (19 3162 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 143-163, tom III str. 48-184, 427, 451, tom VI str. 250)

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że efektem niedoszacowania wydatków na etapie opracowywania projektu planu finansowego było wprowadzenie w trakcie roku budżetowego 193 zmian tego planu na łączną kwotę 145 769,6 tys. zł (na podstawie złożonych przez KWP wniosków o decyzje budżetowe w systemie TREZOR), w tym 120 wniosków/decyzji dotyczyło zmian łącznego limitu jednostki (tj. zmniejszenia lub zwiększenia limitu jednostki we wszystkich rozdziałach), pozostałe nie skutkowały zmianą ogólnego limitu planu. Powodowało to także zaciąganie zobowiązań powyżej kwoty planu w danym paragrafie i rozdziale. Dodatkowo prowadziło do niesprawności służbowych środków transportowych, powyżej²⁴ dopuszczalnego wskaźnika (10%), wynikającego z niezapewnienia płynnego i bieżącego finansowania łańcucha zaopatrzenia KWP w części zamienne, materiały pędne i smary, ogumienie, akumulatory itp. Niedoszacowanie planu powodowało braki w możliwości holowania i parkowania pojazdów²⁵ oraz mycia środków transportowych²⁶. Z powodu

²³ W tym z tytułu podatku VAT w kwocie 69,26 zł.

²⁴ Przekraczając wskaźnik o 0,2% do 5,7%.

²⁵ Zwłaszcza w sytuacji wypadków drogowych i konieczności szybkiego przywrócenia ruchu na drogach.

²⁶ W celu zapewnienia właściwego wyglądu pojazdów (a co za tym idzie, właściwego wizerunku sprzętu wykorzystywanego przez Policję).

niewystarczających środków finansowych już w miesiącu marcu widoczny był gwałtowny wzrost liczby niesprawnych pojazdów. Pomimo podejmowanych działań nie udało się już do końca roku odrobić zaległości i osiągnąć wymaganego poziomu. Również poziom zadowolenia z wyposażenia w sprzęt transportowy (miernik Nr 7) nie osiągnął wartości (71,1%) oczekiwanej na 2023 r., osiągając 63,8%. Tym samym nie zapewniono właściwego, dobrego wizerunku Policji oraz właściwego poziomu bezpieczeństwa (brak możliwości utrzymania w stanie pełnej zdatności technicznej jak największej ilości pojazdów służbowych). Zaciąganie zobowiązań powyżej planu wynikało z powstawania zobowiązań obligatoryjnych, ale nie doprowadziło do poniesienia wydatków ponad plan czy też zapłacenia odsetek z tytułu nieterminowych płatności. Komenda została obciążona odsetkami z tytułu nieterminowego regulowania płatności, jednak w efekcie prowadzonych rozmów, naliczone odsetki zostały jej darowane, poza wymagalną od lipca do grudnia, kwotą 117 592,99 zł, będącą przedmiotem rozmów KGP z wystawcą noty.

(akta kontroli tom II str. 412-419, 447-471, tom III str. 212-270, 456-549, 584-628, tom V str. 18-20, 64-65)

Przy pomocy elektronicznego systemu finansowo-księgowego SWOP FK i bieżących informacji (analiz miesięcznych i kwartalnych), Komenda na bieżąco monitorowała stan zaangażowania środków, wykonania wydatków. Drogą mailową i telefoniczną zgłaszała do KGP potrzeby niezabezpieczone planem finansowym. KGP z reguły uwzględniała w części zgłaszane potrzeby, polecając wprowadzenie wniosków do systemu TREZOR, w wysokościach uwzględnionych przez KGP. We wprowadzanych do systemu TREZOR comiesięcznych sprawozdaniach Rb-28 KWP, w wyniku zdiagnozowanych braków w planie finansowym w kolumnie „komentarz”, zamieszczała w poszczególnych paragrafach i rozdziałach informację, że „plan finansowy nie zabezpiecza potrzeb”. W ciągu roku budżetowego, niedoszacowany plan finansowy w poszczególnych paragrafach (rozdziałach), był na bieżąco zmieniany stosownie do wysokości wydatków koniecznych do zabezpieczenia go w danym okresie. Ostatecznie o wysokości planu finansowego i przydziału środków decydowała KGP.

(akta kontroli tom II str. 1-471)

Główna Księgowa wyjaśniła też, że w grupie wydatków bieżących (§ 4000) w ciągu 2023 r. zaangażowanie przewyższało plan. Zobowiązania pozostające do zapłaty za 2022 r. były wyższe niż plan na 2023 r. w tym paragrafie. Dlatego też zaangażowanie również było wyższe. Ograniczono więc wydatki tylko do niezbędnego minimum. Zmiana planu w lutym oraz marcu podyktowana była koniecznością zabezpieczenia środków na pokrycie wydatków oraz zawarcia niezbędnych umów w grupie §§ 4000 – zakupu części zamiennych do samochodów służbowych, energii elektrycznej, ciepłej, gazu i wody oraz materiałów biurowych, materiałów łączności i informatyki, usług zdrowotnych, usług wykonywanych ekspertyz, usług pocztowych. Otrzymana w kwietniu i maju rezerwa celowa zwiększająca plan pozwoliła na przetrwanie do końca maja. Zaangażowanie od czerwca znowu było coraz wyższe, lecz KWP nie miała już możliwości zwiększenia planu. Kolejna rezerwa przyszła dopiero w sierpniu. Sukcesywnie plan w miarę możliwości był zwiększany do końca roku. Powiększające się zaangażowanie nie było skutkiem zaciągania zobowiązań, bez których jednostka mogłaby się obyć. Zobowiązania te wynikały z płatności koniecznych – wydatków bieżących. Faktury za energię, paliwo, usługi pocztowe, badania wstępne i okresowe, części samochodowe, materiały biurowe, informatyczne i inne to wydatki, bez których jednostka nie mogłaby funkcjonować. Temat zbyt niskiego poziomu środków w planie finansowym poruszany był zarówno na odprawach służbowych jak również w rozmowach telefonicznych z KGP. Cały czas na polecenia KGP wysyłano do niej informacje o realnych potrzebach. W sytuacjach podbramkowych i trudnych wykonywano telefony z prośbą o przyspieszenie realizacji wykazanych potrzeb. KWP sporządzała również rozliczenia wydatków wraz ze wskazaniem wydatków wymagalnych w poszczególnych miesiącach, które były przesyłane do KGP. Na podstawie zestawień, na polecenie oraz w zakresie wskazanym przez KGP, KWP wprowadzała do systemu TREZOR wnioski o decyzje w sprawie zmian planu. Wykazanie w sprawozdaniach miesięcznych większego zaangażowania od planu wynikało przede wszystkim z: niedoszacowania planu; wkroczenia w 2023 r. z dużymi zobowiązaniami za 2022 r.; decyzji jednostki nadrzędnej dotyczących ogólnych zmian w planie w zakresie przenoszenia środków między paragrafami i rozdziałami planu

finansowego oraz koniecznością realizacji zobowiązań obligacyjnych, determinowanych przepisami, stałych, koniecznych do zapewnienia ciągłości działania jednostki w celu spełnienia jej zadań statutowych.

(akta kontroli tom II str. 371-424, 447-471)

System księgowy SWOP FK zapewniał generowanie danych w zakresie wysokości zobowiązań (w przypadku prolongaty, wg prolongowanego terminu płatności), w tym zobowiązań wymagalnych, które wykazywano w sprawozdaniach Rb-28. Wydziały merytoryczne KWP na koniec każdego miesiąca sporządzały i przekazywały do Wydziału Finansowego informacje o poziomie zaangażowania środków. Zaangażowanie przekraczające plan w § 4000 głównie dotyczyło dostaw paliw (§ 4210) i energii (§ 4260). Także wysoki poziom zaangażowania występował w § 4180 (równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy oraz pozostałe należności).

(akta kontroli tom II str. 1-419, tom III str. 1-47)

W wyniku analizy zapisów wybranych kont rozrachunkowych (202 i 249 strona Ma) za grudzień 2023 r. i styczeń 2024 r. stwierdzono dwa przypadki ujęcia w księgach rachunkowych na koncie 202 strona Ma i 402 strona Wn do miesiąca stycznia 2024 r. dowodów księgowych na łączną kwotę 3,8 tys. zł wystawionych w grudniu 2023 r. z datą operacji z tego miesiąca²⁷, co było niezgodne z § 3 ust. 2 pkt 3 załącznika nr 1 do zarządzenia Komendanta nr 4/2023 z 21 grudnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w KWP²⁸ oraz zasadą memoriału określoną w art. 6 i z art. 20 ust 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁹.

(akta kontroli tom III str. 1-47, tom VI str. 253-266, 282-302)

Badanie szczegółowe zmian planu w grupie § 4000 oraz § 4180 i § 6050 wykazało, że nie wystąpiło przekroczenie wydatków w odniesieniu do planu na dzień poprzedzający jego zmianę.

(akta kontroli tom IV str. 379-391)

Badanie szczegółowe wybranych 13 umów zawartych z kontrahentami, w zakresie wydatków rzeczowych i inwestycyjnych (w tym 12 realizowanych w ramach grupy § 4000, a jedna - § 6050) wykazało, iż realizacja trzech³⁰ umów przypadła w całości na 2024 r. i nie miała wpływu na zaangażowanie 2023 r. Pozostałe dziewięć realizowano w całości lub częściowo w 2023 r. (§§ 4210, 4270, 4280). Zawarcie jednej z nich, na zakup świadczeń medycznych z zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej w Policji i szczepień ochronnych (tj. świadczeń wynikających z obligacyjnych zobowiązań, wymagających terminowego ich przeprowadzenia), na kwotę 298,6 tys. zł, skutkowało zaciągnięciem zobowiązania z przekroczeniem planu finansowego KWP w rozdziale 75405 Komendy powiatowej Policji w §4280 - Zakup usług zdrowotnych, o 39,3 tys. zł, co było niezgodne z art. 46 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹.

(akta kontroli tom III str. 271-353, 389-448, 449-450, 629-632)

1.2. Wykonanie wydatków budżetu państwa

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2023 r. wydatki KWP wyniosły 679 881,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego w planie finansowym KWP wprowadzono 193 zmiany, które zwiększyły budżet wydatków łącznie o 145 769,6 tys. zł (o 21,4%), tj. do 825 650,6 tys. zł. Plan wydatków zwiększono środkami budżetowymi o 51 155,0 tys. zł, środkami przyznanymi w ramach *Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025* o 16 744,0 tys. zł oraz środkami z rezerw celowych budżetu państwa o 77 870,6 tys. zł. W 2023 r. KWP nie otrzymała środków z rezerwy ogólnej oraz nie zwiększono jej planu z rezerw celowych w ramach budżetu środków europejskich.

(akta kontroli tom I str. 62-163, tom III str. 456-549)

Wydatki budżetu państwa w KWP w 2023 r. zrealizowano w jednym dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, w kwocie 825 545,2 tys. zł,

²⁷ Wpłynęły do KWP w dniach 3 i 9 stycznia 2024 r., a do Wydziału Finansów w dniach 12 i 16 stycznia 2024 r.

²⁸ Dalej: Polityka rachunkowości KWP.

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

³⁰ Z poz. 65, 156 i 158 rejestru umów.

³¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

co stanowiło 121,4% planu (679 881,0 tys. zł) i niemal 100,0% planu po zmianach (825 650,6 tys. zł) oraz 113,3% wykonania 2022 r. z uwzględnieniem środków FWP³² (728 522,5 tys. zł). Nie planowano i nie realizowano wydatków w dziale 752 Obrona narodowa, które w 2022 r. wyniosły 7,7 tys. zł. KWP nie przekazywała w 2023 r. środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 bądź Fundusz Pomocy.

(akta kontroli tom I str. 143-197, tom VII str. 251-252)

Wzrost wydatków w 2023 r. o 97 022,7 tys. zł (13,3%) w porównaniu do wydatków 2022 r. uwzględniających środki z budżetu państwa i FWP³³, wynikał ze wzrostu wydatków bieżących³⁴ jednostek budżetowych³⁵ o 108 032,1 tys. zł, wzrostu wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych o 3652,6 tys. zł przy zmniejszeniu wydatków majątkowych³⁶ o 10 609,5 tys. zł i zmniejszeniu wydatków współfinansowanych ze środków europejskich (wydatki z czwartą cyfrą "1", "2", "6") w ramach wydatków bieżących o 4052,6 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 143-163, 198-209)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące z budżetu KWP w 2023 r. wykonano w wysokości 790 705,9 tys. zł, co stanowiło niemal 100,0% planu po zmianach (790 805,9 tys. zł) i 115,8% wykonania w 2022 r. ze środków budżetu państwa i FWP (682 673,8 tys. zł). Wydatki osobowe (płace i pochodne) w porównaniu do 2022 r. z uwzględnieniem budżetu i FWP wzrosły o 14,5%, a tzw. rzeczowe o 30,8%. Najwyższy kwotowy wzrost wydatków osobowych wystąpił z tytułu: uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy (§ 4050) o 32 223,1 tys. zł (o 7,7%), innych należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczonych do wynagrodzeń (§ 4060) o 15 299,5 tys. zł (o 107,9%), wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) o 6537,5 tys. zł (o 16,3%), wynagrodzeń osobowych pracowników (§ 4010) o 4645,8 tys. zł (o 15,1%), dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych oraz nagród rocznych dla funkcjonariuszy (§ 4070) o 3974,5 tys. zł (o 12,9%), uposażenia i świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby (§ 4080) o 1331,0 tys. zł (o 22,5%). Natomiast w tzw. wydatkach rzeczowych³⁷ najwyższy kwotowy wzrost odnotowano z tytułu zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) o 7586,8 tys. zł (o 41,1%), zakupu energii (§ 4260) o 6459,9 tys. zł (o 72,7%), usług zdrowotnych (§ 4280) o 1018,4 tys. zł (o 68,7%). Natomiast największe zmniejszenie dotyczyło usług remontowych, które wykonano w kwocie 2405,6 tys. zł, tj. o 1827,0 tys. zł (o 43,2%) mniej niż w 2022 r.

(akta kontroli tom IV str. 328-338)

Główna Księgowa wyjaśniła, że na wzrost wydatków osobowych i pochodnych miał wpływ m.in. wzrost wynagrodzeń o 7,8%, wzrost minimalnego wynagrodzenia, wzrost kwoty bazowej i mnożnika, podwyżka dodatków funkcyjnych, wypłata większej liczby odpraw i nagród jubileuszowych, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop, wypłata nagród i zapomóg (17 354,5 tys. zł w 2022 r. i 28 206,9 tys. zł w 2023 r.), wypłata jednorazowego specjalnego dodatku motywacyjnego w 2023 r. na łączną kwotę 7829,9 tys. zł. Na ww. wzrost wpłynęła również wypłata funkcjonariuszom należności, które zostały wprowadzone zmianami przepisów w 2023 r., m.in. dodatek terenowy oraz świadczenie za długoletnią służbę. Natomiast wzrost wydatków rzeczowych wynikał z: uregulowania w 2023 r. zobowiązań za 2022 r., zwiększonych wydatków w związku z powstaniem jednostki CBZC, zwiększeniem zakupów w celu uzupełnienia brakującego asortymentu (brak materiałów w magazynach z powodu szeroko zakrojonego programu oszczędnościowego, w związku z niedoborem środków również w planie finansowym w 2022 r. i w latach poprzednich), wzrostu cen materiałów, energii i usług, w tym zmiany stawki podatku oraz opłat na rzecz budżetu państwa

³² Wykonanie z FWP 65 967,2 tys. zł.

³³ Wykonanie z budżetu 662 555,3 tys. zł i z FWP 65 967,2 tys. zł.

³⁴ W tym: wzrost wydatków osobowych i pochodnych (§§ 4010-4140, 4180) o 91 097,7 tys. zł oraz wzrost wydatków rzeczowych (§§ 4170, 4210-4780) o 16 934,4 tys. zł.

³⁵ Dalej także: wydatków bieżących.

³⁶ W tym w 2022 r. z FWP oraz wydatków współfinansowanych z czwartą cyfrą 1, 2 (§§ 6061, 6062) 298,7 tys. zł.

³⁷ W wydatkach rzeczowych najwyższe wydatki poniesiono na: zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) 26 065,6 tys. zł, zakup energii (§ 4260) 15 341,5 tys. zł, podróże służbowe krajowe (§ 4410) 11 008,1 tys. zł, zakup usług pozostałych (§ 4300) 5588,8 tys. zł, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (§ 4440) 2543,4 tys. zł, zakup usług zdrowotnych (§ 4280) 2501,0 tys. zł, zakup usług remontowych (§ 4270) 2405,6 tys. zł i zakup sprzętu i uzbrojenia (§ 4250) 1620,9 tys. zł.

i jednostek samorządu terytorialnego³⁸. Ponadto wyjaśniła, że wszystkie dokonywane zakupy były poprzedzone analizami zapotrzebowań składanych przez wydziały merytoryczne KWP oraz podległe jednostki miejskie i powiatowe Policji w zakresie zasadności dokonywania wydatku. Dokonywane wydatki wynikały z wyższej konieczności związanej z realizacją ustawowych zadań Policji w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

(akta kontroli, tom I str. 201-209, tom V str. 161-169)

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe³⁹ KWP w 2023 r. wyniosły 12 307,9 tys. zł, co stanowiło 128,3% planu (9591,0 tys. zł), niemal 100,0% planu po zmianach (12 310,2 tys. zł) i 337,3 % wykonania w 2022 r. (3649,2 tys. zł)⁴⁰, w tym 9033,9 tys. zł poniesiono na inwestycje (§ 6050), 3274,0 tys. zł na zakupy inwestycyjne (§ 6060). Wzrost wydatków majątkowych wynikał ze wzrostu wartości realizowanych inwestycji (§ 6050) z 2861,3 tys. zł (czterech inwestycji) w 2022 r. do 9033,9 tys. zł (trzech inwestycji) w 2023 r. oraz zakupów inwestycyjnych (§ 6060) z 787,9 tys. zł do 3274,0 tys. zł w 2023 r.

Pierwotnie plan wydatków majątkowych na 2023 r. zakładał realizację 10 zadań za 9591,0 tys. zł⁴¹. W 2023 r. dokonano 21 zmian w planie wydatków majątkowych, w tym zrezygnowano z trzech zadań na kwotę 3297,0 tys. zł w § 6050 i trzech zadań na kwotę 471,0 tys. zł, w tym w § 6060 (130,0 tys. zł – jedno zadanie) i § 6062 (341,0 tys. zł – dwa zadania), dodając 11 nowych zadań w § 6060 na kwotę 2661,1 tys. zł. W wyniku zmniejszenia i zwiększenia finansowania na realizację trzech zadań, ostatecznie zwiększono plan w § 6050 z 8770,0 tys. zł do 9033,9 tys. zł oraz w § 6060 z 821,0 tys. zł do 3276,3 tys. zł na realizację 12 zadań. Rezygnacja z trzech zadań wykazanych w § 6050 wynikała z:

- 1) braku porozumienia między stronami co do wartości szacunkowej nieruchomości oraz formy jej nabycia (wartość zadania w planie inwestycyjnym 27,0 tys. zł), co było przyczyną zdjęcia z planu inwestycyjnego na 2023 r. i podjęciem negocjacji oraz ujęciem w planie na 2024 r.;
- 2) braku odpowiedzi z Biura Logistyki KGP⁴² na opracowany Program inwestycji dotyczący realizacji jednego zadania inwestycyjnego⁴³ oraz braku wystarczających środków na realizację tego zadania. Pierwotnie zadanie uwzględniono w planie inwestycyjnym na 2023 r. Środki w wysokości 2169,1 tys. zł zostały przyznane w układzie wykonawczym z 17 lutego 2023 r., a następnie trzema decyzjami MSWiA z: 30 marca, 14 kwietnia i 4 października 2023 r. środki zostały zdjęte z planu inwestycyjnego i finansowego KWP. W zakresie braku ujęcia tego zadania w planie inwestycyjnym na 2024 r. Zastępca Naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów KWP wyjaśniła, że Wydział ten opracowuje projekt planu inwestycji w oparciu o przyznane środki od dysponenta wyższego stopnia oraz ustawę budżetową na dany rok. Do 8 marca 2024 r. KWP nie otrzymała odpowiedzi z BLP KGP w zakresie przesłanego w dniu 20 lipca 2023 r. Programu inwestycji;
- 3) braku możliwości wyłonienia wykonawcy na realizację zadania inwestycyjnego dotyczącego modernizacji, przebudowy oraz wyposażenia stacji kontroli pojazdów KWP (o planowanej wartości 1100,9 tys. zł) mimo trzykrotnego przeprowadzenia w okresie maj-sierpień 2023 r. postępowania o udzielenie zamówienia. Dwukrotnie otrzymano oferty przewyższające środki finansowe zamawiającego przeznaczone na sfinansowanie zamówienia. Trzecie postępowanie przeprowadzono w podziale zadania na trzy części, w tym w dwóch oferty przewyższały środki finansowe zamawiającego, a w trzecim – nastąpiła konieczność odrzucenia ofert na podstawie art. 226 ust.1 pkt 3 w związku z art. 63 ust.2 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁴. W związku z powyższym 9 października 2023 r. KWP wystąpiła z wnioskiem o zdjęcie zadania z planu inwestycyjnego na 2023 r. i ujęła je w planie inwestycyjnym na 2024 r. w kwocie 1606,6 tys. zł.

³⁸ Dalej: jst.

³⁹ Bez współfinansowanych ze środków europejskich.

⁴⁰ Bez FWP.

⁴¹ W tym w § 6050 na kwotę 8770,0 tys. zł (sześć zadań) i w § 6060 na kwotę 480,0 tys. zł (jedno zadanie) i w § 6062 na kwotę 342,0 tys. zł (dwa zadania planowane do realizacji ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu „DETECTOR”).

⁴² Dalej: BLP KGP.

⁴³ Budowa obiektu biurowo koszarowo z zapleczem magazynowym.

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. Dalej: Pzp.

Rezygnacja z jednego zadania o planowanej wartości 130,0 tys. zł do wydatkowania w ramach § 6060 wynikała ze zmniejszenia planu, zgodnie z poleceniem KGP (informacja e-mail z 2 marca 2023 r.) i przesunięciem na realizację centralnego zakupu. Pozostałe dwa zadania (341,0 tys. zł) nie otrzymały dofinansowania w związku z decyzjami MSWiA⁴⁵.

(akta kontroli tom V str. 1-17, tom IV str. 339-378)

Zastępca Naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów KWP z/s w Radomiu wyjaśniła, że wszystkie zadania ujęte w projekcie planu inwestycji na lata 2022-2026 mają uzasadnienie ich realizacji. Jednakże bez potwierdzenia przez BLP KGP finansowania poszczególnych zadań, nie ma możliwości rozpoczęcia ich realizacji.

(akta kontroli tom V str.18-69)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 22 484,6 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach (22 484,6 tys. zł) i 119,4% wykonania w 2022 r. (18 832,0 tys. zł). Najwyższe wydatki poniesiono w § 3070 (wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane funkcjonariuszom) w wysokości⁴⁶ 22 282,1 tys. zł.

(akta kontroli tom V str. 70-72)

Wzrost ww. wydatków w odniesieniu do 2022 r., wg wyjaśnień Głównej Księgowej, wynikał głównie z: uregulowania w 2023 r. zobowiązań za 2022 r. (kwota 1054,3 tys. zł), wzrostu w kolejnych okresach wysokości stawek m. in. z tytułu dopłat do wypoczynku, równoważnika za remont lokalu czy jego brak, pomocy mieszkaniowej; cen biletów; liczby osób uprawnionych do pobierania świadczeń lub przysługujących norm należności.

(akta kontroli tom I str. 201-209)

Zobowiązania i odsetki

Zgodnie z ewidencją finansowo-księgową oraz sprawozdaniem rocznym Rb-28 na koniec 2023 r. zobowiązania KWP wyniosły 52 150,1 tys. zł (z tego wymagalne 117,6 tys. zł), w tym zobowiązania wobec dostawców 4542,7 tys. zł (z tego wymagalne 117,6 tys. zł), podatkowe 168,5 tys. zł, publiczno-prawne 1239,3 tys. zł, z tytułu wynagrodzeń 46 188,0 tys. zł, pozostałe zobowiązania wobec pracowników 0,6 tys. zł oraz zobowiązania pozostałe 11,0 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 1-2, 76-211)

Analiza zobowiązań zapłaconych w 2023 r. wykazała, że KWP dokonała płatności po terminie na łączną kwotę 22 459,3 tys. zł, w tym 20 738,3 tys. zł z tytułu dostaw towarów i usług (z tego zobowiązania na rzecz PKN Orlen S.A. w kwocie 18 392,8 tys. zł) i 1721,0 tys. zł na rzecz funkcjonariuszy i pracowników z tytułu zwrotu kosztów i delegacji podróży służbowych krajowych. Zobowiązania wobec PKN Orlen S.A. uregulowano z opóźnieniem wynoszącym od 4 do 222 dni, a wobec pozostałych wierzycieli - od 1 do 47 dni po terminie płatności wskazanym na dowodzie księgowym. Zobowiązania te w 60,8% sfinansowano z rezerw celowych i w 39,2% z budżetu podstawowego.

Spośród ww. kwoty zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług zapłaconych po pierwotnym terminie płatności (tj. wskazanym w dokumencie księgowym lub wynikającym z umowy) wobec zobowiązań na łączną kwotę 18 504,9 tys. zł (89,2%) KWP uzyskała prolongatę terminów płatności. W stosunku do pozostałych 2233,4 tys. zł (10,8%) nie uzyskano prolongat terminów płatności lub, pomimo ich uzyskania, zobowiązania uregulowano po terminie prolongowanym.

Na koniec okresów sprawozdawczych 2023 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, z uwagi na prolongatę terminów płatności lub wygaśnięcie zobowiązań wymagalnych, tj. zapłatę w miesiącu ich powstania.

(akta kontroli tom III str. 48-184; tom VI str. 92-115, 119-120)

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że w KWP przyjęto ogólnie stosowaną zasadę, która polega na tym, że w przypadku przesunięcia terminu płatności zobowiązanie takie nie jest traktowane jako wymagalne. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r w sprawie sprawozdań jednostek sektora

⁴⁵ Decyzje z 8 listopada 2023 r. – zmniejszenie planu, rezygnacja z zadań.

⁴⁶ Środki te przeznaczono m.in. na wypłatę: dopłat do wypoczynku dla funkcjonariuszy i ich rodzin § 307009 (7062,9 tys. zł), równoważnika za brak lokalu § 307006 (6894,4 tys. zł), pomocy mieszkaniowej § 307008 (2127,9 tys. zł), równoważnika za remont lokalu § 307005 (1985,5 tys. zł), zasiłków na zagospodarowanie i osiedleniowych oraz ryczałtów z tytułu przeniesienia § 307011 (1525,3 tys. zł) oraz przejazdów dla funkcjonariuszy i ich rodzin § 307010 (1354,5 tys. zł).

finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁷, w sytuacji, w której zostanie zawarta ugoda pomiędzy dłużnikiem a wierzycielem i zobowiązanie uprzednio wymagalne zostanie zrestrukturyzowane (tj. wierzyciel wyznaczy nowy harmonogram spłat), zobowiązanie przestaje być wymagalne. PKN Orlen S.A. cyklicznie przedłużał terminy płatności faktur i w związku z tym zobowiązania były wykazywane zgodnie z w/w rozporządzeniem jako niewymagalne. Powyższą zasadę przyjęto również do pozostałych zobowiązań, co do których uzyskano prologaty terminów płatności.

(akta kontroli tom VI str. 114-119)

W 2023 r. KWP nie wykonała wydatków w §4580 – Pozostałe odsetki. Ponadto w ww. §4580 w rozdziale 75404 wykazano zobowiązania w kwocie ogółem 750,1 tys. zł, z tego wymagalne w kwocie 117,6 tys. zł. Kontrola wykazała, że KWP nie naliczyła, nie zaewidencjonowała i nie wykazała w sprawozdaniu Rb-28 za 2023 r. zobowiązań wymagalnych w kwocie ogółem 632,5 tys. zł od nieterminowych płatności, wynikających z faktur objętych notami N900027615 z 5 stycznia 2024 r. i N900028881 z 10 stycznia 2024 r. (Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Odsetki naliczone przez PKN Orlen S.A. notą odsetkową z 2 marca 2023 r. na kwotę 193,3 tys. zł zostały przez wierzyciela darowane/umorzone. Kwota ta, wykazywana w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 od marca 2023 r. jako zobowiązanie wymagalne, została odpisana z ksiąg rachunkowych w sierpniu 2023 r. Natomiast odsetki naliczone notami odsetkowymi wystawionymi w lipcu 2023 r. (kwota 117,6 tys. zł – wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 jako zobowiązanie wymagalne) oraz w styczniu 2024 r. (na kwoty 617,4 tys. zł i 15,1 tys. zł – dotyczące nieterminowych płatności w 2023 r.) do dnia zakończenia kontroli nie zostały zapłacone, z uwagi na trwające negocjacje KGP z PKN Orlen S.A. w tym zakresie. W przypadku pozostałych nieterminowych zapłat kontrahenci wystawili 15 not odsetkowych na łączną kwotę 1,4 tys. zł, która nie została zapłacona, z uwagi na darowanie odsetek przez wierzycieli.

(akta kontroli tom VI str. 28-91, 114, 115, 117, 118, 218-226)

Ponadto stwierdzono, iż w 673 przypadkach⁴⁸ dotyczących zaległości głównych na łączną kwotę 2345,5 tys. zł z tytułu dostaw towarów i usług w KWP nie zaewidencjonowano odsetek za opóźnienie w spłacie zobowiązań po upływie ustalonego terminu płatności, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom VI str. 114, 117-118)

Rezerwy celowe i blokady

W 2023 r. KWP otrzymała środki z 25 tzw. źródeł finansowania⁴⁹ w ramach ośmiu pozycji⁵⁰ rezerw celowych (poz. 4, 8, 16, 35, 56, 59, 72 i 73) na podstawie 25 decyzji Ministra Finansów na łączną kwotę 77 870,6 tys. zł, z czego wykorzystano 77 824,3 tys. zł, tj. 99,9%. Środki z rezerw uruchamiane były na wniosek dysponenta II stopnia, tj. KGP.

(akta kontroli tom IV str. 1-16)

Główna Księgowa wyjaśniła, że przyczyną nieujęcia w planie finansowym jednostki środków na zadania, które sfinansowano środkami z rezerw⁵¹ był fakt, że KWP opracowała projekt planu finansowego na 2023 r. w lipcu 2022 r., a następnie w listopadzie 2022 r. w granicach przyznanych wstępnych limitów finansowych określonych dla poszczególnych paragrafów i źródeł finansowania. KWP nie miała bezpośredniego wpływu na wysokość przyznanych limitów w planie finansowym oraz na źródło finansowania. Zarówno środki przyznane we wstępnych limitach projektu planu finansowego, jak i w układzie wykonawczym na 2023 r. nie zapewniały wystarczającego zabezpieczenia wszystkich wydatków, w tym również wydatków w 2023 r. realizowanych w ramach rezerw celowych.

(akta kontroli tom II str. 420-424)

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

⁴⁸ Z wyłączeniem płatności dotyczących PKN Orlen.

⁴⁹ Oznaczenie źródła finansowania nadawano zgodnie z informacją z KGP w momencie zatwierdzenia decyzji przez Ministra Finansów ws. zmian w budżecie państwa na 2023 r. w zakresie przyznania rezerwy celowej. W ramach danej pozycji może być przyznane kilka rezerw celowych, stąd nadawany jest numer źródła finansowania konieczny do wyodrębnienia wydatku z danej rezerwy celowej w systemie finansowo-księgowym.

⁵⁰ Z poz. 4 (33 832,3 tys. zł), z poz. 8 (25,1 tys. zł), z poz. 16 (9 971,8 tys. zł), z poz. 35 (2 858,3 tys. zł), z poz. 56 (12 595,3 tys. zł), z poz. 59 (304,6 tys. zł), z poz. 72 (18 102,7 tys. zł) i z poz. 73 (180,5 tys. zł).

⁵¹ W tym m.in. wydatki bieżące jednostki, tj. pokrycie kosztów świadczeń dla pracowników i składek na ubezpieczenie społeczne, fundusz pracy i fundusz solidarnościowy, świadczeń wypłacanych przez okres jednego roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby i rekompensaty pieniężnej za ponadnormatywny czas służby.

Szczegółowej analizie poddano wydatki z przyznanych siedmiu rezerw celowych w wysokości 64 136,0 tys. zł (82,4%) w tym:

- z poz. 35 zbadano 100% przyznanych środków (jedna decyzja) na kwotę 2858,3 tys. zł (źródło 1953). Środki wykorzystano na sfinansowanie⁵² wypłaty świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszom (§ 4180);
- z poz. 16 zbadano 97,7% przyznanych środków na kwotę 9742,3 tys. zł (źródło 2008 i 2011). Środki wykorzystano na uregulowanie zobowiązań z tytułu zakupu paliwa do samochodów służbowych części zamiennych, materiałów łączności i informatyki, materiałów administracyjno-biurowych i kwaterunkowych, opału, energii cieplnej i elektrycznej, gazu, wody, usług: zdrowotnych, pocztowych, telefonii komórkowej, dotyczących opinii biegłych w prowadzonych postępowaniach, komunalnych, telekomunikacyjnych, szkoleniowych, dotyczących holowania i parkowania pojazdów służbowych oraz napraw pojazdów służbowych, wypłatę należności dla funkcjonariuszy z tytułu dojazdów do pracy oraz delegacji służbowych (§§ 4000, 4210, 4260-4280, 4300, 4360, 4390, 4400-4410, 4430);
- z poz. 4 zbadano 98,8% przyznanych środków na kwotę 33 432,7 tys. zł (źródło 1916, 1925 i 1955). Środki wykorzystano m.in. na zapłatę świadczeń pieniężnych wypłacanych przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby, składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za policjantów zwalnianych ze służby bez nabycia praw do renty bądź emerytury policyjnej, pozostałych należności dla funkcjonariuszy oraz wydatków bieżących (§§ 3070, 4000, 4080, 4110-4120, 417-4180, 4210-4230, 4260-4300, 4360, 4380-4410, 4430, 4480, 4520, 4780);
- z poz. 72 zbadano 100% przyznanych środków (jedna decyzja) na kwotę 18 102,7 tys. zł (źródło 1978). Środki przeznaczono m.in. na wypłatę świadczeń pieniężnych, należności i innych płatności dotyczących funkcjonariuszy oraz wydatków pochodnych od wynagrodzeń, wynikających z obowiązujących przepisów prawa (§§ 3020, 3070, 4080, 4110, 4120, 4180, 4410, 4780).

Powyższe środki z rezerw celowych wydatkowano zgodnie z celami, na które zostały uruchomione, przy czym środki wskazane w tiretach 2⁵³ i 4⁵⁴ wydatkowano w 100,0%, w tirecie 3⁵⁵ w 99,9%, a w tirecie 1 w 99,8%⁵⁶.

(akta kontroli tom IV str. 17-228)

Z niewykorzystanej kwoty rezerw celowych wynoszącej łącznie 46,3 tys. zł zablokowano środki w wysokości 42,8 tys. zł (92,4%)⁵⁷, w tym z rezerwy celowej:

- poz. 4 źródło 1955 nie wykorzystano kwoty 34,2 tys. zł, którą do blokady zgłoszono w dniu 13 grudnia 2023 r. Niewydatkowanie środków wynikało z końcowych rozliczeń (§ 4180)⁵⁸ w zakresie wypłaty należności i rezygnacji funkcjonariusza Centralnego Biura Śledczego Policji⁵⁹ z przejścia na emeryturę;
- poz. 35 źródło 1953 nie wykorzystano kwoty 5,5 tys. zł, którą do blokady zgłoszono w dniu 13 grudnia 2023 r. Niewydatkowanie środków wynikało z końcowych rozliczeń w zakresie wypłaty należności funkcjonariuszom CBZC i mniejszej od zakładanej liczby funkcjonariuszy CBZC uprawnionych do pobierania świadczenia (§ 4180)⁶⁰. KWP nie posiadała wiedzy w zakresie ewentualnych zmian kadrowych dotyczących funkcjonariuszy CBZC, gdyż funkcjonariusze ci nie podlegają Komendantowi KWP;
- poz. 56 źródło 1914 i 1952 nie wykorzystano kwoty 2,0 tys. zł, którą do blokady zgłoszono w dniu 18 grudnia 2023 r. Niewydatkowanie środków (§§ 4050 i 4180)⁶¹ wynikało z odrzucenia w dniu 8 grudnia 2023 r. przez KGP w systemie TREZOR wniosków

⁵² Wnioskowanie o środki z rezerwy celowej oparte było na rozliczeniu wydatków i szacunkowych danych dotyczących liczby funkcjonariuszy uprawnionych do pobierania świadczenia motywacyjnego w CBZC.

⁵³ Kwota przyznana 9742,3 tys. zł, wydatkowana 9741,4 tys. zł.

⁵⁴ Kwota przyznana 18 102,7 tys. zł, wydatkowana 18 100,3 tys. zł.

⁵⁵ Kwota przyznana 33 432,7 tys. zł, wydatkowana 33 398,4 tys. zł, w tym rezerwą MF/FS7.4143.3.193.2023.MF.3138 przyznano 14 526,7 tys. zł a wydatkowano 14 492,5 tys. zł (99,8%).

⁵⁶ Kwota przyznana 2858,3 tys. zł, wydatkowana 2852,8 tys. zł.

⁵⁷ W tym: 120,1 tys. zł dot. rezerwy z poz. 56; 0,9 tys. zł dot. rezerwy poz. 35.

⁵⁸ Środki zablokowano decyzją MSWiA 42.4143.12.103.2023.BD z 21 grudnia 2023 r.

⁵⁹ Dalej: CBŚP.

⁶⁰ Środki zablokowano decyzją MSWiA 42.4143.12.149.2023.BD z 27 grudnia 2023 r.

⁶¹ Środki zablokowano decyzją MSWiA 42.4143.12.161.2023.BD z 27 grudnia 2023 r. na kwotę 1127,00 zł oraz decyzją 42.4143.12.166.2023.DB z 29 grudnia 2023 r. na kwotę 885,00 zł.

z 5 czerwca i 4 lipca 2023 r. o dokonanie w planie zmian polegających na przesunięciu środków na § 4060, zgodnie z art. 121 g ustawy o Policji. Odrzucenie spowodowane było dyspozycją wprowadzenia blokady środków oraz niższych, niż pierwotnie planowano kosztów, w związku z ruchami kadrowymi tj. przeniesieniami funkcjonariuszy do innych garnizonów. Niewydatkowanie środków wynikało też z braku możliwości wydatkowania ich w miesiącach następujących po miesiącu maju ze względu na określony czasokres wydatkowania, tj. w pierwszych trzech miesiącach obowiązywania regulacji. Wypłata należności (nagród), które zostały pierwotnie zaplanowane w ramach rezerwy celowej, została zrealizowana ze środków budżetowych.

- poz. 73 źródło 1974 nie wykorzystano kwoty 1,1 tys. zł, którą do blokady zgłoszono w dniu 13 grudnia 2023 r. Niewydatkowanie środków w § 4440 wynikało z ostatecznej korekty dokonanej na koniec grudnia oraz z różnicy naliczenia według przesłanego wzoru, a dokonanym naliczeniem odpisu na poszczególne jednostki (rozdziały 75404 i 75405).

Poza zgłoszeniem do blokady środków z rezerw celowych, KWP zgłosiła do blokady środki w kwocie 3,1 tys. zł, w rozdziale 75404 (KWP), w tym: 0,4 tys. zł w § 4006 (grupa wydatków bieżących); 0,1 tys. zł w § 4016 (wynagrodzenia osobowe pracowników); 0,1 tys. zł w § 4026 (wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej); 0,1 tys. zł w § 4126 (składki na fundusz pracy); 1,9 tys. zł w § 4186 (równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy oraz pozostałe należności); 0,5 tys. zł w § 4256 (zakup sprzętu i uzbrojenia).
(akta kontroli tom II str. 461-462, tom IV str. 229-316)

Główna Księgowa wyjaśniła, że kwota dotycząca blokad środków otrzymanych z rezerw celowych nie mogła zostać przeniesiona do innych podziałek kwalifikacji budżetowej, ze względu na przepisy art. 154 pkt 7 ufp, który stanowi, iż rezerwy celowe mogą być wykorzystywane jedynie na wydatki związane z celem, dla realizacji którego zostały utworzone. Jednocześnie KWP mogła wprowadzić wniosek o zmianę przeznaczenia środków z przyznaných rezerw celowych tylko po uzyskaniu zgody i w terminie wskazanym przez KGP. Zgłoszenie do blokady niewykorzystanych środków nastąpiło w terminach wskazanych przez KGP, a na ten moment KWP nie posiadała informacji o wysokościach zobowiązań na koniec grudnia 2023 r. Blokady środków dokonano zgodnie z dyspozycją KGP z 23 listopada i 6 grudnia 2023 r.

(akta kontroli tom IV str. 317-327)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w KWP w 2023 r. ogółem wyniosło 6816,24 osoby⁶² i zmniejszyło się w porównaniu do 2022 r. (6879,98 osób) o 63,74 osoby, tj. o 0,9%. Na koniec 2023 r. stan zatrudnienia wyniósł 6973,75 osoby, co stanowiło 95,0% planu, z tego 5606,0 osób w grupie 10 (żołnierze i funkcjonariusze). Wynagrodzenia w 2023 r. zrealizowano w kwocie 600 418,9 tys. zł, tj. o 10,8% więcej niż w 2022 r. (542 023,2 tys. zł). Nastąpił również wzrost z 6,6 tys. zł do 7,3 tys. zł (o 11,8%) przeciętnego wynagrodzenia brutto na jednego pełnozatrudnionego.

(akta kontroli tom V str. 73-75)

Główna Księgowa wyjaśniła, że niewykonanie (w 5,0%) planu zatrudnienia na koniec 2023 r. wynikało ze zmniejszenia zatrudnienia w rozdziałach 75401 CBŚP (o 20,5%) oraz 75407 CBZC (o 32,4%), na co KWP nie ma wpływu, gdyż funkcjonariusze tych jednostek podlegają odpowiednio Komendantowi CBŚP oraz Komendantowi CBZC. Długi czas związany z procedurą naboru oraz niewielka liczba chętnych również mają wpływ na stan zatrudnienia. Natomiast wzrost wynagrodzeń wynikał m.in. ze wzrostu: uposażeń dla funkcjonariuszy, mnożnika kwoty bazowej, dodatków funkcyjnych, grup zaszeregowania dyżurnych, mianowań na wyższe stopnie, dodatków okresowych, dodatków za wysługę, dodatków specjalnych motywacyjnych (jednorazowych), przyznaných nagród oraz wzrostu wynagrodzeń o 7,8% dla pracowników. Ponadto wskazała, że na etapie opracowywania projektu planu na 2023 r. KWP otrzymała z KGP ściśle określone limity projektu planu wydatków budżetowych oraz wydatków w zakresie finansowania i współfinansowania projektów z udziałem środków UE (pismo KGP z 24 listopada 2021 r.). Łącznie w projekcie planu finansowego KWP otrzymała na wynagrodzenia kwotę: 562 464,0 tys. zł. W przypadku

⁶² W przeliczeniu na pełnozatrudnionych wg metodologii sporządzania sprawozdania Rb-70.

wynagrodzeń pracowników Policji środki zaplanowane na etapie tworzenia projektu planu finansowego nie zabezpieczały wszystkich kosztów związanych z wypłatą wynagrodzeń i pochodnych, w tym: funduszu nagród 3%, odpraw emerytalnych/rentowych, nagród jubileuszowych, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop (zabezpieczonych w projekcie planu w wysokości 2% funduszu wynagrodzeń). KWP nie miała też wpływu na wysokość przyznanych środków w poszczególnych paragrafach wydatków na wynagrodzenia. W trakcie roku plany finansowe w poszczególnych paragrafach (przyjętych, zgodnie z algorytmem systemu finansowego do wynagrodzeń w sprawozdaniu Rb-70) uległy 72 zmianom, które spowodowały łączne zwiększenie środków w grupie wydatków na wynagrodzenia i uposażenia o kwotę 40 649,5 tys. zł.

(akta kontroli tom V str. 161-167, 208-217)

W sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kw. 2023 r. wykazano wykonanie wydatków na uposażenia (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w statusie zatrudnienia 01 (osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń) w rozdziale 75405 Komendy powiatowe Policji w kwocie 22 577,4 tys. zł, tj. o 8,4 tys. zł wyższej niż wynosił plan po zmianach (22 569,0 tys. zł), co było niezgodne z § 17 ust. 1 załącznika nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶³, który stanowi, że dane liczbowe wykazane jako *wykonanie* wg list płac brutto nie mogą przekraczać planu po zmianach ustalonego zgodnie z § 16 pkt 11 ww. załącznika.

(akta kontroli tom V str. 179-200)

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że w sprawozdaniu w kolumnie „*wykonanie*” ujęto dane wg list płac brutto zgodnie z rozporządzeniem ws. sprawozdawczości budżetowej. W sprawozdaniu Rb-70 za 2023 r. plan finansowy po zmianach dotyczący wynagrodzeń dla pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (§ 4010, rozdział 75405) w kwocie 22 569,0 tys. zł był niższy od kosztów, które wynoszą 22 577,4 tys. zł, ale faktyczne wydatki w tym paragrafie były niższe od planu i wynosiły 22 569 012,04 zł. Plan 2023 r. zabezpieczał bowiem faktyczne wydatki 2023 r., natomiast wydatki, które stanowią zobowiązania 2023 r., są wypłacane w 2024 r. i są zabezpieczone planem 2024 r. W kosztach wynagrodzeń pracowników Policji w sprawozdaniu Rb-70 za 2023 r., które zostały wypłacone w styczniu 2024 r., zostały ujęte zobowiązania wynikające ze stosunku pracy dotyczące grudnia 2023 r. i należą do nich wynagrodzenia za godziny nocne oraz nagrody jubileuszowe. Sprawozdanie Rb-70 generowane jest automatycznie z systemu SWOP.FK, w którym algorytmy są stworzone tak, by ujmowały wszystkie zapisy dotyczące przypadających przychodów i kosztów dotyczących danego roku budżetowego. Pomimo tego, iż wykonanie według list płac brutto jest wyższe od planu wydatków nie powoduje to przekroczenia planu faktycznie poniesionych wydatków na wynagrodzenia, ujętych na koncie 130 – Rachunek bieżący wydatków budżetowych. Reasumując, dane liczbowe wykazane jako „*wykonanie*” wg list płac brutto nie przekraczały planu wynagrodzeń po zmianach, które były wypłacone w danym roku. Spełnienie warunków określonych w instrukcji do sprawozdania Rb-70 byłoby możliwe, gdyby w każdym kolejnym roku zobowiązania z tytułu naliczonych płac brutto były regulowane w danym roku.

(akta kontroli tom V str. 155)

W KWP w 2023 r. na rzecz funkcjonariuszy odchodzących ze służby w ciągu niespełna pół roku jej pełnienia/od rozpoczęcia poniosła wydatki w kwotach:

- 126,7 tys. zł z tytułu odpraw dla 29 funkcjonariuszy (15 z KWP, 9 z komend powiatowych i 5 z komend miejskich)
- 62,6 tys. zł z tytułu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop dla 16 funkcjonariuszy (10 z KWP, 2 z komend powiatowych i 4 z komend miejskich).

Funkcjonariusze ci odeszli z Policji po wysłudze od 1 do 179 dni. Wypłacenie ekwiwalentu za urlop wynikało z faktu, że osoby te od razu po przyjęciu do służby zostały skierowane do szkół na kurs podstawowy i jeszcze przed jego ukończeniem złożyły raporty o zwolnienie ze służby. Rozbieżność liczby dni urlopowych wśród kursantów spowodowana była faktem, że część kursantów przed przyjęciem do służby była zatrudniona w innych zakładach pracy, w związku z czym już w dniu przyjęcia nabyli oni prawa do urlopu wypoczynkowego.

(akta kontroli tom V str. 427)

⁶³ Dz. U. z 2024 r., 454, dalej: rozporządzenie ws. sprawozdawczości budżetowej.

W 2023 r. do KWP wpłynęły 163 wnioski funkcjonariuszy o zwolnienie ze służby - przejście na emeryturę, w tym 109 skutkujących zwolnieniem w 2023 r. i 54 do końca marca 2024 r.

W okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby 81 (ze 109) funkcjonariuszom, którzy odeszli na emeryturę w 2023 r., na podstawie art. 104 ust 2 i 3 ustawy o Policji oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia policjantów, dodatków do uposażenia zasadniczego oraz ustalania wysługi lat⁶⁴, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego, w KWP podwyższono dodatek służbowy (49 osób) lub funkcyjny (32 osoby). Z tego 57 funkcjonariuszom dodatek przyznano w terminie do 7 dni przed datą złożenia wniosku o zwolnienie ze służby, ośmiu od 7 do 14 dni przed datą złożenia wniosku. W dwóch przypadkach dodatek podniesiono już po dacie złożenia przez funkcjonariusza wniosku o zwolnienie ze służby, przy czym w jednej sprawie podwyższenie było obligatoryjne i wynikało ze zmiany przepisów⁶⁵. Drugi przypadek dotyczył podwyższenia do kwoty 1400 zł, tj. o 600 zł, dodatku służbowego, po dokonaniu oceny wywiązywania się funkcjonariusza z obowiązków służbowych z uwzględnieniem posiadanych kwalifikacji zawodowych, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie jednego miesiąca przed złożeniem w 2023 r. wniosku o zwolnienie ze służby do końca marca 2024 r. pięciu funkcjonariuszom (z 54) dokonano podwyższenia dodatków⁶⁶ w na podstawie art. 104 ust. 2 i 3 ustawy o Policji, w tym w jednym przypadku w związku z § 8 ust. 5 pkt 1⁶⁷, w jednym w związku z § 2 i § 9 ust. 1 i 2 oraz w trzech w związku z §⁶⁸ 9 ust. 4 rozporządzenia ws. uposażenia policjantów. W 3 (z 5) przypadkach ww. dodatki przyznano w terminie do 7 dni przed datą złożenia wniosku, jednemu na 19 dni przed datą złożenia wniosku, a jednemu na 31 dni przed datą złożenia wniosku.

Zwiększenie dodatków wyniosło od 20,00 zł do 900,00 zł i stanowiło od 1,4% do 200% wartości dodatku przed zwiększeniem. Średnia kwota zwiększenia wynosiła 267,92 zł (34,3%⁶⁹). W badanej próbie 16 spraw⁷⁰ podwyższenie dodatków uzasadniano bardzo dobrymi wynikami pracy, wysługą lat, predyspozycjami i wysokimi kwalifikacjami.

(akta kontroli tom V str. 344-425, 435-443)

Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia KWP wyjaśnił m.in., iż podstawą przyznania ww. dodatków była ustawa o Policji oraz rozporządzenie ws. uposażenia policjantów, a także uzasadnienie merytoryczne wynikające z przebiegu służby, wykazane w poszczególnych wnioskach i rozkazach. Ponadto przełożeni wymienionych policjantów wskazali trudną sytuację kadrową, a podwyższenie dodatku pozwoliło zatrzymać w służbie kilku doświadczonych funkcjonariuszy.

(akta kontroli tom V str. 391-392, 435-438)

Liczba osób wykonujących dla KWP w 2023 r. na podstawie umów zlecenia zadania pomocnicze, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosiła 5,53 osoby (z tego 2,16 własnych pracowników) i była niższa w porównaniu do 2022 r. o 0,6. Wydatki na wynagrodzenia od umów zlecenia wzrosły z 85,3 tys. zł w 2022 r. do 95,0 tys. zł w 2023 r. (o 11,4%). Źródłem finansowania były środki z budżetu państwa.

Zastępca Głównej Księgowej wyjaśniła, że przyczyną powyższego był znaczący wzrost minimalnej stawki godzinowej (w pierwszym półroczu z 19,70 zł do 22,80 zł oraz od 1 lipca 2023 r. do kwoty 23,50 zł). Wraz ze wzrostem minimalnej stawki godzinowej zwiększyły się wydatki na pochodne od umów o świadczenie usług, składki ZUS finansowane ze środków

⁶⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1236 ze zm., dalej: rozporządzenie ws. uposażenia policjantów.

⁶⁵ Było wynikiem zmiany przepisów dotyczących m.in. wysokości dodatku funkcyjnego, tj. wejścia w życie z dniem 1 marca 2023 r. rozporządzenia z dnia 27 lutego 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. z 2023 r. poz. 376.) Zmiana ww. przepisów obligowała do podwyższenia ww. dodatku funkcyjnego o 740 zł (92,5%), do kwoty 1540,0 zł, tj. do minimalnej wysokości zgodnie z § 8 ust. 4 ww. rozporządzenia.

⁶⁶ 4 dodatki służbowe i 1 funkcyjny.

⁶⁷ Dodatek funkcyjny można w zależności od oceny wywiązywania się przez policjanta z obowiązków oraz realizacji przez niego zadań i czynności służbowych podwyższać na stałe lub na czas określony.

⁶⁸ Dodatek służbowy może być podwyższany na stałe lub na czas określony w granicach stawek wynikających z ust. 1 w związku z powierzeniem policjantowi nowych lub dodatkowych zadań bądź obowiązków służbowych na innym stanowisku, a także za wzorową służbę.

⁶⁹ Rozumianym jako iloraz sumy zwiększeń do wartości sumy dodatków przed zwiększeniem.

⁷⁰ 11 z 81 przypadków podwyższenia dodatków funkcjonariuszom, którzy odeszli w 2023 r. oraz wszystkie pięć przypadków podwyższenia dodatków funkcjonariuszom, którzy złożyli w 2023 r. wnioski skutkujące zwolnieniem ze służby do końca marca 2024 r.

pracodawcy (17,19%) oraz składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy (w łącznej wysokości 2,45%).

(akta kontroli tom V str. 428, 545-546)

Szczegółowe badanie umów zleceń zawartych z czterema pracownikami KWP (100%) oraz dwóch umów zawartych z osobami niebędącymi pracownikami KWP wykazało, że wszystkie ww. umowy dotyczyły obsługi kotłów grzewczych w sezonie grzewczym (w dni powszednie, niedziele i święta), w wymiarze 38 godzin miesięcznie za minimalną, obowiązującą stawkę godzinową. Zakres zadań/obowiązków wykazany w kartach opisu stanowisk pracy (objętych badaniem) ww. czterech pracowników nie zawierał zadań realizowanych przez nich w ramach zawartych umów zleceń.

Zastępca Głównej Księgowej wyjaśniła, że umowy zlecenia zawarto z własnymi pracownikami, którzy nie byli objęci mnożnikowym systemem wynagradzania i byli zatrudnieni jedynie na część etatu. Na zadania związane z obsługą kotłów grzewczych w sezonie grzewczym należałoby zwiększyć tym pracownikom wymiary etatów (ze względu na zwiększoną liczbę godzin pracy w tym okresie), tak aby wykonywali dodatkowe zadania z nowym rozkładem czasu pracy. Zapewnienie sprawnego funkcjonowania jednostki, bez angażowania etatów policyjnych w działalność wspomagającą, spowodowało konieczność uzupełnienia zatrudnienia w ramach umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli tom V str. 458-521, 545-546)

1.3. Wydatki z budżetu środków europejskich

Wydatki z budżetu środków europejskich zrealizowano w kwocie 122,9 tys. zł, co stanowiło 159,6% planu (77,0 tys. zł) i 91,6% planu po zmianach (134,2 tys. zł) oraz 235,4% wykonania 2022 r. (52,2 tys. zł). Z budżetu środków europejskich realizowano projekt pn. *K-9 Europe* w ramach programu pn. *Mechanizm Finansowy Obszaru Gospodarczego na lata 2014-2021 – Komponent III Edycja*. Dotyczył on doskonalenia umiejętności i podnoszenia kompetencji przewodników psów służbowych oraz wymiany doświadczeń pomiędzy przewodnikami psów z KWP, Zakładu Kynologii Policyjnej w Sułkowicach oraz Islandzkiej Policji Narodowej. Projekt był realizowany w okresie od czerwca 2022 r. do grudnia 2023 r. Niewykorzystane środki w wysokości 11,3 tys. zł (9,2%) zostały zgłoszone do zmiany planu, a następnie zablokowane przez MSWiA.⁷¹

Główna Księgowa wyjaśniła, że niewydatkowanie środków w pełnej zaplanowanej wysokości wynikało głównie z różnic kursowych oraz powstałych oszczędności po przeprowadzonych postępowaniach przetargowych w zakresie zakupu sprzętu informatycznego.

(akta kontroli tom I str. 164-197)

1.4. Badanie próby wydatków

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków KWP z budżetu państwa za 2023 r. w łącznej kwocie 28 717,6 tys. zł⁷² (3,5% wydatków ogółem), w tym 2358,5 tys. zł to wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych (8,2%), 14 131,9 tys. zł wydatki bieżące (49,2%), 12 227,2 tys. zł wydatki majątkowe (42,6%). Ponadto badaniem objęto próbę wydatków bieżących budżetu środków europejskich w kwocie 38,8 tys. zł (31,6% wydatków ogółem tego budżetu). Analiza 82 dowodów księgowych i dokumentacji z nimi związanej wykazała, że:

- nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących trybu udzielania zamówień publicznych bądź wyłączenia stosowania ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷³ oraz Pzp z 11 września 2019 r.;
- realizacja wydatków była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1-3 upf, wydatków dokonywano w sposób celowy;
- na wszystkich badanych dokumentach księgowych zamieszczone były m.in.: podpisy osób potwierdzających, że wydatek był zgodny z planem finansowym, umowami, zamówieniami, przepisami dotyczącymi wypłaty świadczeń na rzecz osób fizycznych oraz sprawdzony pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz że został ujęty w księgach rachunkowych KWP;

⁷¹ Pismem nr ZFP-407/23 z 5 grudnia 2023 r., które decyzją MSWiA zostały zablokowane w dniu 29 grudnia 2023 r.

⁷² Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów i dowodów księgowych, odpowiadających wydatkom pozapłacowym w kwocie powyżej 1,0 tys. zł. 47 dowodów o wartości 24 243,1 tys. zł wylosowano metodą monetarną (MUS), a 30 dowodów o wartości 4474,5 tys. zł dobrano w sposób celowy.

⁷³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

- wszystkie badane w ramach ww. próby wydatki zostały ujęte w planie finansowym KWP na 2023 r.;
- wydatki zakwalifikowano do odpowiednich pozycji klasyfikacji budżetowej;
- wydatki budżetu środków europejskich zostały poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w umowie⁷⁴;
- w przypadku 11 zakupów inwestycyjnych zakupione urządzenia i sprzęty zostały przyjęte do użytkowania na podstawie protokołów odbiorów i ujęte w ewidencji środków trwałych na podstawie dowodów OT i OTPS oraz poprawnie zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 3 października 2016 r. ws. Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)⁷⁵;
- w badanej próbie wystąpiło dziewięć przypadków nieterminowych płatności na łączną kwotę 8976,4 tys. zł, w tym: 8679,1 tys. zł dotyczące zakupu paliwa do pojazdów służbowych od PKN Orlen S.A., których terminy zostały prolongowane⁷⁶ oraz 297,3 tys. zł dotyczące zakupu energii elektrycznej oraz paliwa gazowego, bez prolongat terminów płatności⁷⁷. (Szczegółowy opis badania zobowiązań wymagalnych zamieszczono powyżej w pkt. 1.2. Wykonanie wydatków budżetu państwa w sekcji *Zobowiązania i odsetki*).

(akta kontroli tom VI str. 1-16)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) KWP pomimo przeprowadzania analiz i rozpoznania potrzeb finansowych na 2023 r. na etapie opracowania przez KGP projektu planu finansowego KWP na 2023 r. nie przekazała tych informacji do KGP, co było nierzetelne.

(akta kontroli tom I str. 241-244, 359-400, 418-466)

Komendant oraz Główna Księgowa wyjaśnili m.in., że projekt planu finansowego był opracowany na podstawie przyznaných wstępnie limitów finansowych określonych przez KGP dla poszczególnych paragrafów lub grup wydatków. Opracowując druki planistyczne KWP zobowiązana była do sporządzenia ich w oparciu o wytyczne wskazane przez KGP oraz do rozdysponowania środków do wysokości przyznaných limitów. Limity wydatków stanowiły swoisty element dyscyplinujący dysponentów III stopnia w toku procesu planowania. Formuła planowania wydatków na poszczególnych etapach determinowana jest poleceniami jednostki nadrzędnej, oraz wysokością wskazanych w poszczególnych grupach wydatków czy paragrafach limitów środków. Praktyką funkcjonującą jest określanie przez jednostkę nadrzędną limitów na wydatki rzeczowe na zdecydowanie zaniżonym poziomie i w trakcie roku zwiększanie planu finansowego przy wykorzystaniu różnych źródeł finansowania (fundusze celowe, rezerwy celowe, środki budżetowe). Należy również zauważyć, że pomimo nieprzesłania do KGP, na etapie opracowywania projektu planu na 2023 r., informacji o niedoborze przyznaných środków finansowych, jednostka nadrzędna dysponowała wiedzą w tym zakresie, gdyż limity te były w wysokościach porównywalnych do limitów otrzymanych przy opracowywaniu projektu planu na 2022 r., gdzie zgodnie z otrzymanym poleceniem z KGP, KWP przekazała informację o wysokościach potrzeb nie znajdujących pokrycia w przyznanym limicie planu. Dodatkowo w trakcie 2022 r. KGP otrzymywała analizy i rozliczenia w zakresie poszczególnych paragrafów, w których KWP wykazywała potrzeby do końca roku oraz przekazywane były comiesięczne sprawozdania, które obrazowały wysokość ponoszonych wydatków oraz wysokość zobowiązań. Stąd też, opierając się na danych zarówno za 2021 r. (sprawozdania roczne) oraz na bieżących analizach z KWP z 2022 r. odnośnie przewidywanych wydatków do końca roku, jednostka nadrzędna dokonując

⁷⁴ umowa w sprawie realizacji projektu nr EOG/21/K3/W/001 zawarta w dniu 27 czerwca 2022 r. z Fundacją Rozwoju Systemu Edukacji (umowa dwukrotnie aneksowana w dniu 23 lutego 2023 r. oraz 15 listopada 2023 r. – dokonano przedłużenia realizacji zadania do końca grudnia 2023 r.). Projekt K9 EUROPE miał na celu prowadzenie szkoleń, wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy KWP z/s w Radomiu (przy współudziale partnera – Zakładu Kynologii Policyjnej w Sulkowicach) i Policją Islandii. Umowę realizowano od czerwca 2022 r. do końca 2023 r.

⁷⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 1864.

⁷⁶ Pomimo prolongaty część płatności dokonano 3 lub 13 dni po terminie prolongowanym. Wierzyciel wystawił noty odsetkowe naliczając odsetki od pierwotnego terminu płatności. Przy czym kwota 680,1 tys. zł objęta notą odsetkową wystawioną w marcu 2023 r. została darowana. Od kwoty 7999,0 tys. zł wierzyciel naliczył odsetki w notach odsetkowych wystawionych w lipcu 2023 r. (z terminem płatności 20 lipca 2023 r.) oraz styczniu 2024 r. (terminy płatności przypadające na 19 i 24 stycznia 2024 r.).

⁷⁷ Opóźnienia w zapłacie wynosiły od 1 do 15 dni. Nie skutkowały zapłatą odsetek z uwagi na nieobciążenie przez wierzycieli notami odsetkowymi.

podziału kwot limitu na 2023 r. miała wiedzę w zakresie prognozowanych potrzeb KWP. Powyższe znajduje również potwierdzenie w piśmie KGP FB-1208/2023/KK z 1 marca 2023 r., w którym KGP potwierdza sygnalizowanie do dysponenta części budżetowej niedoszacowania przyznanego limitu na 2023 r. KWP po otrzymaniu zatwierdzonego planu finansowego zgodnie z Ustawą Budżetową na 2023 r. dokonywała cyklicznych analiz wykorzystania środków oraz wysokości prognozowanych wydatków i potrzeb oraz przekazywała te informacje do jednostki nadrzędnej.

(akta kontroli tom I str. 359-368, tom II str. 447-460, tom VI str. 317--319)

NIK dostrzega działania KWP dotyczące analizowania i sporządzania już w 2022 r. potrzeb na 2023 r. oraz bieżącego monitorowania realizacji budżetu w 2023 r. i zgłaszania w trakcie roku niedoborów do KGP. Niemniej jednak Komendant, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, na podstawie art. 53 ust. 1 upf, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej. Tak, więc dysponując wynikami analiz powinien był poinformować, na etapie opracowywania planu finansowego na 2023 r., dysponenta wyższego stopnia o faktycznych potrzebach w celu umożliwienia i zapewnienia pełnej i rzetelnej realizacji zadań wynikających z ustawy o Policji. Powyższe zaniechanie NIK uznała za nierzetelność.

- 2) KWP w dniu 28 lipca 2023 r. zawarła umowę nr 54/U/2023⁷⁸ na kwotę 298,6 tys. zł dotyczącą świadczeń medycznych z zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej w Policji i szczepień ochronnych, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania nie znajdującego pokrycia w planie finansowym (w rozdziale 75405 Komendy powiatowej Policji w § 4280 - Zakup usług zdrowotnych) na kwotę 39,3 tys. zł⁷⁹ i było niezgodne z art. 46 ust. 1 upf. Plan zwiększono po dacie zawarcia ww. umowy tj. 31 lipca 2023 r.⁸⁰

(akta kontroli tom III str. 271-353, 355-388)

Komendant i Główna Księgowa wyjaśnili m.in., że umowa dotyczyła wykonania obowiązku nałożonego ustawą z dnia 27 czerwca 1997 roku o *szukście medycyny pracy*⁸¹. Przedmiotem umowy był zakup świadczeń wynikających z obligatoryjnych zobowiązań, wymagających terminowego ich przeprowadzenia. W przypadku braku zawarcia ww. umowy funkcjonariusze i pracownicy nie mogliby realizować zadań służbowych.

(akta kontroli tom III str. 354, tom VI str. 317, 319, 320)

Ponadto Główna Księgowa wyjaśniła, że sytuacja zaciągnięcia zobowiązań ponad plan nie spowodowała poniesienia wydatków przekraczających plan i wynikała z obligatoryjnych i realnych wydatków wymuszonych ustawowym obowiązkiem realizowania zadań spoczywających na KWP. Nie wynikały one z niewłaściwego zaplanowania środków w planie finansowym, gdyż KWP nie miała wpływu na wysokość przyznaných środków finansowych określonych w tym planie oraz na przyznanie dodatkowych środków, mogła jedynie podejmować działania w zakresie bieżącego informowania jednostki nadrzędnej o braku zabezpieczenia wydatków w planie finansowym. Dla sprawnego funkcjonowania Policji i wykonywania przez nią działań związanych z bezpieczeństwem państwa, KWP zmuszona była dokonywać zakupów, które chociażby w minimalny sposób zapewniałyby sprawne funkcjonowanie jednostki. Wydatki ponoszone przez KWP były realizowane w sposób celowy i oszczędny, zapewniający prawidłową realizację ustawowych zadań nałożonych na Policję. KWP realizowała wydatki w oparciu o przyznany plan finansowy, który ze względu na duże niedoszacowanie przyznaných limitów przez KGP, już na etapie tworzenia projektu planu na 2023 r., obciążony był wysokimi zobowiązaniami za 2022 r., dodatkowo obciążającymi budżet jednostki, oraz trudną sytuacją ekonomiczną i rosnącą inflacją, nie zabezpieczał zatem w pełni niezbędnych potrzeb. Ciągłe zmiany, polegające na sukcesywnym zwiększaniu lub zmniejszaniu planu poprzez monitorowanie stanu wydatków i zobowiązań, w celu niedopuszczenia do powstania zobowiązań wymagalnych, powodowały, że zaangażowanie było niewspółmierne do planu, ale pokazywało realną sytuację finansową. Większe zaangażowanie dotyczyło wyłącznie realnych potrzeb KWP,

⁷⁸ Umowa zawierała kontrasygnatę głównej księgowej.

⁷⁹ Wg stanu na dzień podpisania ww. umowy, po jej zawarciu plan wynosił 795 165,00 zł, a zaangażowanie 834 507,43 zł.

⁸⁰ O kwotę 134,2 tys. zł

⁸¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 437, dalej: ustawa o służbie medycyny pracy.

a poniesione wydatki nie przekraczały planu finansowego. Zaciąganie zobowiązań powyżej planu wynikało z powstawania zobowiązań obligacyjnych, ale nie doprowadziło do poniesienia wydatków ponad plan czy też zapłacenia odsetek z tytułu nieterminowych płatności. Komenda została obciążona odsetkami z tytułu nieterminowego regulowania płatności, jednak w efekcie prowadzonych rozmów, naliczone odsetki zostały jej darowane, poza wymagalną od lipca do grudnia, kwotą 117 592,99 zł, niezapłaconą do chwili obecnej, będącą przedmiotem rozmów KGP z wystawcą noty.

(akta kontroli tom II str. 371-424, 412-419, 447-471,
tom III str. 212-270, 456-549, 584-628, tom V str. 18-20, 64-65)

W ocenie NIK, niezależnie od tego, że usługi na które zawarto ww. umowę były niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań w KWP, to udzielenie tego zamówienia doprowadziło do zaciągnięcia zobowiązań z przekroczeniem upoważnienia określonego w planie finansowym KWP.

- 3) KWP nieterminowo uregulowała zobowiązania na łączną kwotę 22 459,3 tys. zł, co było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, który stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli tom VI str. 92-115)

Komendant i Główna Księgowa wyjaśnili m.in., że przyczynami nieterminowej zapłaty ww. zobowiązań był niedoszacowany budżet na 2022 r. (powodujący konieczność realizacji tylko minimalnych potrzeb KWP, co spowodowało wystąpienie na koniec 2022 r. zobowiązań, które obciążały budżet 2023 r.), niedoszacowany budżet na 2023 r. i związany z tym brak środków w planie finansowym na zapłatę wszystkich zobowiązań (skutkujący realizacją w pierwszej kolejności zobowiązań: obligacyjnych, determinowanych przepisami, stałych i koniecznych do zapewnienia ciągłości działania jednostki w celu spełnienia jej ustawowych zadań, a których nie można było uniknąć pomimo dołożenia staranności), rosnące ceny towarów i usług oraz przyznawanie przez jednostkę nadrzędną (KGP) środków zabezpieczających tylko wydatki na określony czas, np. do końca marca, kwietnia, itp., na które środki były przyznawane pod koniec danego miesiąca. Przyznany limit na wydatki rzeczowe stanowił tylko 19,4% szacowanych potrzeb na 2023 r., co przyczyniło się do powstania zobowiązań wymagalnych. Już od stycznia 2023 r. jednostka była zmuszona do funkcjonowania bez odpowiednich warunków, pozwalających na prawidłowość realizacji zadań. Wejście w 2023 r. z dużymi zobowiązaniami (w szczególności za paliwo z PKN Orlen S.A.), odkładane niezbędne zakupy i usługi, np. naprawy samochodów, brak podstawowych materiałów biurowych, sprzętu informatycznego, wyższe koszty utrzymania z powodu rosnących na rynku cen, doprowadziły do dramatycznej sytuacji w budżecie jednostki. W związku z powyższym realizowano działania oszczędnościowe, a także systematycznie dokonywano analizy kosztów utrzymania. Jednostki organizacyjne KWP były zobowiązane do efektywnego wykorzystywania środków przeznaczonych na ich merytoryczne zadania. Prowadzona polityka oszczędnościowa w KWP tylko w pewnym stopniu przyczyniła się do obniżenia kosztów funkcjonowania jednostki. Jednakże stale postępujący wzrost cen, konieczność bieżącego uzupełniania eksploatowanych i niezbędnych materiałów, zakup wyposażenia dla funkcjonariuszy oraz wyższe koszty o charakterze stałym związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki, powodowały, że posiadane środki w planie finansowym na 2023 r. nie zabezpieczały wydatków.

(akta kontroli tom VI str. 114-119, 317, 321-324)

NIK zauważa, że KWP regularnie zgłaszała KGP konieczność zabezpieczenia środków niezbędnych dla funkcjonowania jednostki, a nieznajdujących pokrycia w jej planie finansowym.

- 4) W przypadku 673⁸² zaległości głównych na łączną kwotę 2345,5 tys. zł oraz kolejnych zaległości głównych tj. faktur, wystawionych przez PKN Orlen S.A., ujętych w notach odsetkowych: nr N900023114 z 6 lipca 2023 r., nr N900027615 z 5 stycznia 2024 r. i N900028881 z 10 stycznia 2024 r. KWP nie naliczała i nie ewidencjonowała odsetek za

⁸² Z wyłączeniem płatności dotyczących PKN Orlen.

opóźnienie w spłacie zobowiązań tej jednostki po upływie ustalonego terminu płatności. Było to niezgodnie z:

- art. 8 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, który stanowi, że w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli wierzyciel spełnił swoje świadczenie i nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie;
- art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp, który stanowi, że plany kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej powinny uwzględniać odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału;
- § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, który stanowi, że odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

(akta kontroli tom I str. 455-503 i tom III str. 262-263)

NIK zauważa przy tym, że skutkiem zaniechania naliczenia odsetek w kwocie 637,3 tys. zł⁸³ od ww. zaległości głównych, w tym odsetek w kwocie 632,5 tys. zł ujętych w ww. notach nr N900027615 z 5 stycznia 2024 r. i N900028881 z 10 stycznia 2024 r., było nieujawnienie ich jako zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniu rocznym Rb-28 za 2023 r.

(akta kontroli tom VI str. 28-91, 114-115, 117-118, 125-137, 218-226)

Komendant oraz Główna Księgowa wyjaśnili m.in., że KWP nie dokonywała naliczeń odsetek dla PKN Orlen S.A. z tytułu niezapłaconych w terminie faktur, gdyż zgodnie z otrzymywanymi sukcesywnie pismami terminy płatności faktur były prolongowane, a faktury płacone we wskazanych, odroczone terminach. W pismach, które KWP otrzymywała z BL KGP zawarta była również informacja, że w zakresie odsetek powstałych w wyniku nieterminowych płatności, w trakcie realizacji umowy z PKN Orlen S.A., stosowna informacja zostanie przekazana po dokonaniu spłaty wymagalnych zobowiązań. W związku z powyższym, należne odsetki zostały ujęte w księgach rachunkowych po otrzymaniu z PKN Orlen not odsetkowych stanowiących dowód księgowy na podstawie którego KWP mogła dokonać prawidłowych księgowień. W zakresie pozostałych zobowiązań, które zostały zapłacone po terminie lub w terminach wskazanych w prolongatach KWP na bieżąco prowadziła działania mające na celu niedopuszczenie do uszczuplenia budżetu państwa z powodu zapłaty odsetek. Codziennie analizowano dokumenty, wykonywano rozmowy telefoniczne z kontrahentami oraz wysyłało pisma do kontrahentów z prośbami o przedłużenie terminów płatności, nienaliczanie odsetek lub ich umorzenia. W związku z uzyskanymi informacjami od kontrahentów istniało małe prawdopodobieństwo, iż do faktur zapłaconych z opóźnieniem naliczą oni odsetki. Dodatkowym potwierdzeniem, iż kontrahenci odstąpią od naliczenia odsetek od nieterminowego regulowania zobowiązań był: brak wykazania na kolejnych fakturach naliczonych odsetek oraz brak wykazania naliczonych odsetek w przesyłanych od kontrahentów rocznych potwierdzeniach sald. Ponadto wskazali na art. 26 ustawy o rachunkowości, który nakłada obowiązek przeprowadzenia na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzacji m.in. metodą potwierdzenia sald z kontrahentami aktywów wykazanych w księgach rachunkowych. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy aktywa i pasywa wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy (należności w kwocie wymaganej zapłaty z zachowaniem zasady ostrożności). W związku z powyższym jeżeli kontrahent wysyłając do KWP potwierdzenie salda nie ujął w nim odsetek od zobowiązań

⁸³ Odsetki na kwotę 4,8 tys. zł zostały obliczone na podstawie stawek ogłoszonych w obwieszczeniach Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie z 16 października 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1123), z 27 września 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1061) oraz z 29 września 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 943). W obliczeniu ww. odsetek nie uwzględniano odsetek darowanych/ umorzonych przez kontrahentów.

zapłaconych po terminie, należy rozumieć, iż na dzień 31 grudnia nie naliczył w swoich księgach rachunkowych odsetek i nie będzie ich dochodził. Kontrahent ma prawo do odsetek, ale nie musi z niego korzystać. Przez wzajemne potwierdzenie salda obie strony uznają swoje zobowiązania i należności na dzień inwentaryzacji. Tym samym, w ich ocenie ujęcie naliczenia odsetek w księgach rachunkowych, które są mało prawdopodobne, zaburzałoby obraz sytuacji finansowej KWP, przez co najmniej trzy lata. Ponadto, kwestia wykazania odsetek naliczonych jako zobowiązania wymagalne budzi wątpliwości. czy zobowiązanie można uznać za wymagalne, jeśli kontrahent go w ogóle nie uznał. Nienaliczenie odsetek przez kontrahenta jest traktowane jako zrzeczenie się prawa do nich. W tej sytuacji kontrahent świadomie podejmuje decyzje o niedochodzeniu należnych odsetek. W związku z tym nie można mówić o ich wymagalności, aż do momentu, kiedy to kontrahent wyrazi wolę ich pozyskania wystawiając notę odsetkową. Nota taka stanowi dokument, na podstawie którego, uwzględniając termin płatności, zobowiązanie zostanie zakwalifikowane na dany dzień jako już wymagalne, bądź nie. Zgodnie z art. 481 § 1 kodeksu cywilnego: jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi'. Jest to uprawnienie wierzyciela mające charakter fakultatywny a nie obligatoryjny. Żądanie odsetek za opóźnienie przez wierzyciela jest jego wyrazem świadomej woli, niczym nie skutkującym jeżeli z tego uprawnienia nie skorzysta. Wolą ustawodawcy jest aby obok ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych stosować art. 481 § 1 kodeksu cywilnego w zakresie możliwości dochodzenia od dłużnika odsetek za opóźnienie. Dowodem na to jest wyłączenie z jej stosowania art. 481 § 2 kodeksu cywilnego, przy jednoczesnym pozostawieniu art. 481 § 1, bowiem art. 4a ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych stanowi, że do transakcji handlowych nie stosuje się przepisu art. 481 § 2 kodeksu cywilnego. Należy zauważyć, że art. 8 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych określa za jaki okres przysługują wierzycielowi odsetki oraz jakie muszą być spełnione warunki, jeżeli wystąpi z takim żądaniem w myśl art. 481 § 1 kodeksu cywilnego. Dlatego też nie można mówić o wymagalności naliczonych na podstawie w/w ustawy odsetek, do czasu, aż kontrahent nie zwróci się o nie. KWP w Radomiu przyjmuje ogólnie stosowaną zasadę, która polega na tym, że w przypadku przesunięcia terminu płatności zobowiązanie takie nie jest traktowane jako wymagalne. Przesunięcie terminu zapłaty faktury wpływa na zmianę terminu wymagalności roszczenia. Stanowisko takie można uznać za utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego skoro potwierdzone jest uchwałami zarówno w składzie 3 sędziów jak i 7 sędziów Sadu Najwyższego z dnia 11.09.2020 r. III CZP 88/19 oraz z dnia 22.10.2021 r. III CZP 78/20. Może to dotyczyć również sytuacji umownej zmiany terminu zapłaty faktury na podstawie art. 5 o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, który wprost wskazuje na możliwość przedłużenia terminu, pozostawiając przy tym prawo do naliczania odsetek. Co więcej w § 6 pkt. 2 umowy z PKN Orlen S.A. na sukcesywną dostawę paliw również przewidziano i dopuszczono zmianę terminów płatności faktur (§ 6 ust 2 umowy nr 91/37/ctr/22/ATJ z 08.06.2022 r.: „Niezależnie od terminów podanych w § 3 ut.8 Strony mogą uzgodnić zmiany zasad i terminów płatności.”). Art. 8 ust 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych stanowi, iż wierzycielowi bez wezwania przysługują ustawowe odsetki, co nie jest tożsame, iż zwalnia go z obowiązku wystawienia dowodu księgowego jakim jest nota odsetkowa. O kwocie odsetek i terminie ich zapłaty powinien poinformować. Wprowadzenie do ksiąg rachunkowych odsetek na podstawie własnego naliczenia z określeniem terminu płatności ustalonym przez KWP oraz wykazanie ich jako zobowiązań w sprawozdaniu rocznym nie jest w ocenie KWP właściwym rozwiązaniem z powodów, które zostały przytoczone powyżej. Wykazanie odsetek jako zobowiązań wymagalnych również budzi wątpliwość, gdyż zgodnie z definicją zobowiązania wymagalne to wszystkie bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone. Również istotnym na tle okoliczności niniejszej sprawy pozostaje konieczność odróżnienia samego prawa do

rzeczonych odsetek od ich wypłaty. Samo uprawnienie nie czyni roszczenia wymagalnym, dopiero zmaterializowanie owego prawa rodzi po stronie dłużnika obowiązek zaspokojenia roszczenia, w tym umożliwia jego dochodzenie przed sądem. Przy tym należy pamiętać, że wszelkie stosunki zobowiązaniowe, o których mowa odbywają się w sferze cywilnej, w której koronną zasadą pozostaje równość podmiotów. W ocenie KWP zs w Radomiu taki też charakter mają odsetki, o których mowa w przywołanym art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2023 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Stąd też ich ujęcie w przedmiotowym sprawozdaniu wyłącznie w oparciu o powyższą dyspozycję art. 8 ust. 1 pozostawałoby co najmniej przedwczesne – nieuzasadnione.

(akta kontroli tom VI str. 114, 117-118, 121-124, 303-316)

NIK stoi na stanowisku, że art. 481 § 1 kc i przywoływane wyżej przepisy, a mianowicie art. 8 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp oraz § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, stanowią o fakultatywnym uprawnieniu wierzyciela do żądania odsetek od dłużnika, który opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego (Kc). Jednakże, zgodnie z brzemieniem art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp na jednostce sektora finansów publicznych (w tym przypadku dłużniku), ciąży obowiązek uwzględniania w planach kont odsetek od nieterminowych płatności naliczanych i ewidencjonowanych nie później niż na koniec każdego kwartału, które, jak stanowi art. 8 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, przysługują wierzycielowi od podmiotu publicznego, jakim jest jednostka sektora finansów publicznych, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego, bez wezwania, co należy rozumieć, że odsetki powstają ex lege – z mocy prawa i powinny być, zgodnie z ww. przepisami, uwidocznione w planach kont, a w konsekwencji we właściwych sprawozdaniach.

- 5) KWP ujęła do ksiąg stycznia 2024 r. dwa dowody księgowe na łączną kwotę 3,8 tys. zł, wystawione w grudniu 2023 r. z datą operacji dotyczącą tego miesiąca, mimo iż wpłynęły do KWP i Wydziału Finansowego odpowiednio w dniach 3 i 12 stycznia 2024 r. oraz 9 i 16 stycznia 2024 r., tj. w terminach umożliwiających ich ujęcie do miesiąca, którego faktycznie dotyczyły. Było to niezgodne z § 3 ust. 2 pkt 3 załącznika nr 1 do Polityki rachunkowości KWP oraz zasadą memoriału określoną w art. 6 i z art. 20 ust 1 ustawy o rachunkowości i wpłynęło na kwoty zobowiązań wykazane w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 za 2023 r.

W związku z ustaleniami kontroli i w jej trakcie w dniu 14 marca 2024 r. dokonano korekty zapisów w księgach rachunkowych ujmując ww. dowody księgowe do ksiąg grudnia 2023 r., a następnie dokonano stosownej korekty sprawozdania rocznego Rb-28.

(akta kontroli tom III str. 1-47, tom VI str. 253-266, 282-302)

Główna Księgowa wyjaśniła, że przedmiotowe faktury pierwotnie omyłkowo zostały błędnie przyporządkowane do okresu rozliczeniowego – styczeń 2024 r. zamiast do grudnia 2023 r.

(akta kontroli tom III str. 41, tom VI str. 282, 283)

- 6) KWP podwyższyła, na podstawie art. 104 ust. 3 ustawy o Policji w zw. oraz § 9 ust. 4 rozporządzenia ws. uposażenia policjantów⁸⁴ oraz po dokonaniu oceny wywiązywania się z obowiązków służbowych z uwzględnieniem posiadanych kwalifikacji zawodowych, jednemu funkcjonariuszowi dodatek służbowy o kwotę 600 zł na czas określony jednego miesiąca⁸⁵, po 21 dniach od dnia złożenia wniosku o zwolnienie ze służby i zaledwie na 10 dni przed jego odejściem ze służby, co było działaniem niecelowym i niegospodarnym.

(akta kontroli V str. 433-438, 440-443)

Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia KWP wyjaśnił, że przy podwyższaniu dodatków przełożeni kierowali się motywacyjnym charakterem dodatku. Uwzględniono szczególne zaangażowanie, dyspozycyjność oraz absencję w służbie, a ocena powyższych

⁸⁴ Dodatek służbowy może być podwyższany na stałe lub na czas określony w granicach stawek wynikających z ust. 1 w związku z powierzeniem policjantowi nowych lub dodatkowych zadań bądź obowiązków służbowych na innym stanowisku, a także za wzorową służbę.

⁸⁵ Łączna kwota przydzielonego dodatku służbowego po podwyższeniu wyniosła 1400 zł, tj. nie przekraczała maksymalnego poziomu, który mógł wynosić dla tego funkcjonariusza 3683,40 zł.

czynników została dokonana za poprzednie miesiące. W skali KWP wspomniany dodatek został czasowo podwyższony (w kwotach nie od 300 do 800 zł) na okres 1-30 listopada 2023 r. dla ponad 700 funkcjonariuszy. W związku z wzorowym wywiązywaniem się z nałożonych obowiązków i realizacją czynności służbowych dodatek służbowy został również podwyższony powyższemu funkcjonariuszowi.

Zastępca Naczelnika Wydziału Prezencji KWP, wnioskujący o podwyższenie niniejszego dodatku wyjaśnił m. in., że podwyższenie to w jego ocenie było zasadne i służyć miało docenieniu za dotychczasowe zaangażowanie w wykonywanie zadań służbowych.

Zastępca Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia KWP przyznająca w formie decyzji (rozkazu personalnego) podwyższenie dodatku wyjaśniła, że spełniał on wymagania formalno-prawne i został zatwierdzony przez Komendanta.

(akta kontroli V str. 435-440)

NIK wskazuje, iż mechanizmem adekwatnym do oceny zasług funkcjonariusza jest nagroda, której możliwość przyznania, np. za wzorową służbę przewiduje art. 110a ust. 1 ustawy o Policji. Zwiększenie dodatku służbowego funkcjonariuszowi przechodzącemu na emeryturę, w ocenie NIK, nie miało charakteru motywacyjnego, tj. nie przyczyniało się do zwiększenia efektywności realizowanych przez niego zadań. Skutkiem zwiększenia dodatku będzie natomiast wzrost wydatków na wypłatę należnych funkcjonariuszowi świadczeń, w tym odprawy czy ewentualnego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, a także konieczność zapewnienia dodatkowych środków dla Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA na wypłaty przyszłych wyższych emerytur z zaopatrzenia emerytalnego.

OCENA CZĄSTKOWA

KWP na etapie opracowania planu finansowego na 2023 r. nie przekazała do KGP wyników analiz i informacji w zakresie przewidywanego zapotrzebowania na środki finansowe. Analizy te wskazywały, iż ustalony przez dysponenta wyższego stopnia limit wydatków nie zabezpieczał właściwego i sprawnego funkcjonowania Komendy w 2023 r. W ocenie NIK brak przekazania tych informacji do KGP i opracowanie przez KWP tego planu wyłącznie w oparciu o limity przekazane przez KGP, było nierzetelne. Kontrola wykazała przypadki wystąpienia zobowiązań wymagalnych oraz zaciągania przez Komendę zobowiązań niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania KWP lecz bez zapewnienia ich pokrycia w planie finansowym. Stwierdzono wystąpienie nieterminowych płatności, od których Komenda (bez wezwania kontrahenta) nie naliczała im należnych ustawowych odsetek za zwłokę. Ponadto zidentyfikowano jeden przypadek podwyższenia dodatku służbowego funkcjonariuszowi po złożeniu przez niego wniosku o zwolnienie ze służby w związku z odejściem na emeryturę, co było działaniem niegospodarnym i niecelowym. Szczegółowa analiza próby wydatków zrealizowanych przez KWP z budżetu państwa na kwotę ogółem 28 717,6 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich w kwocie ogółem 38,8 tys. zł wykazała, że zostały one poniesione w sposób celowy i służyły realizacji podstawowych zadań Komendy oraz zostały prawidłowo udokumentowane. Środki z rezerwy celowych wydatkowano niemal w 100%, zgodnie z celami, na które zostały uruchomione.

OBSZAR

2. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania za 2023 r. rocznych sprawozdań KWP:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za IV kwartał 2023 r.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań KWP. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach, zostały sporządzone terminowo i poprawnie pod względem formalno-rachunkowym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli tom VI str.148-229,236, 237, 239-243, 249)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez KWP sprawozdania budżetowe i sprawozdanie za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych, ponieważ zostały one sporządzone terminowo i rzetelnie oraz odzwierciedlały dane wynikające z ksiąg rachunkowych. Nieprawidłowości opisane w obszarze 1. (pkt. 4 i 5) niniejszego wystąpienia nie wpłynęły na ocenę sprawozdań z uwagi na nieprzekroczenie progu istotności przyjętego dla tej kontroli.

OBSZAR

3. Plan finansowy Funduszu Wsparcia Policji

Opis stanu
faktycznego

3.1. Prace planistyczne w zakresie planu finansowego FWP Komenda rozpoczęła w czerwcu 2022 r., wystosowując do podległych komend powiatowych i miejskich pismo⁸⁶ polecające sporządzenie w sposób szacunkowy projektów planu oraz podanie wysokości planowanych do pozyskania środków, na podstawie zawartych lub zadeklarowanych przez władze samorządowe umów i porozumień, a także prognozy wielkości przychodów opartej na analizie możliwości ich pozyskania. Po otrzymaniu wymaganych informacji, w związku z pismem Biura Finansów KGP⁸⁷ w lipcu 2022 r. przesłano do KGP projekt planu na 2023 r. wraz z uzasadnieniem, w którym ujęto przychody w wysokości 4073,0 tys. zł z podziałem kwot na poszczególne zadania, w tym na rekompensaty pieniężne za ponadnormatywne służby, nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie, wynagrodzenia bezosobowe oraz na sfinansowanie zakupów inwestycyjnych. Po uzyskaniu informacji⁸⁸ o przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2023 r. kwotach przychodów i kosztów w układzie memoriałowym oraz dochodów i wydatków w układzie kasowym, w listopadzie 2022 r. KWP na wymaganym formularzu przekazała projekt planu, zgodny z projektem ww. ustawy. Po uzyskaniu w lutym 2023 r. z KGP informacji o przyjętych w ustawie budżetowej na 2023 r. kwotach przychodów i kosztów oraz dochodów i wydatków Komendant zatwierdził plan finansowy Funduszu na 2023 r. w kwotach zgodnych z ustawą budżetową. Następnie plan przekazano do KGP. Na żadnym etapie opracowywania projektu planu finansowego kwoty ustalone w lipcu 2022 r. nie uległy zmianie. Przychody/dochody oraz koszty/wydatki klasyfikowane były w rozdziale 75495 *Pozostała działalność*.

(akta kontroli tom VII str. 1-110)

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że na przestrzeni lat FWP traktowany był jako pozostała działalność i klasyfikowany w tym rozdziale, nawet jeśli dotyczył działalności bieżącej. To nie rodzaj wydatku determinował kwalifikowanie go do rozdziału klasyfikacji budżetowej, ale charakter działalności. Co do zasady Fundusz jest pozostałą działalnością, w ramach której możliwe jest realizowanie zarówno wydatków majątkowych, jak i bieżących, związanych z utrzymaniem jednostki. Również przyznane w latach poprzednich środki z Centralnego FWP⁸⁹ zakwalifikowane zostały do rozdziału 75495, zgodnie z pismem KGP⁹⁰ oraz dokumentem pt. *Regulacje dotyczące gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji dla funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy Szkół Policji w 2022 r.*⁹¹

(akta kontroli tom VII str. 111-120)

⁸⁶ Pismo znak F-6000/22 z 17 czerwca 2022 r.

⁸⁷ W związku z pismem Biura Finansów KGP znak FRS-4860/2022 z 8 lipca 2022 r. inicjującym opracowanie projektu planu finansowego FWP na lata 2023-2026.

⁸⁸ Pismo Biura Finansów KGP znak FRS-8426/2022 z 16 listopada 2022 r.

⁸⁹ Dalej: CFWP.

⁹⁰ Pismo znak FRS-7849/2021 z 30 listopada 2021 r.

⁹¹ Regulamin otrzymany przy piśmie KGP znak FRS-1729/22 z 3 marca 2022 r.

W trakcie roku dokonano łącznie 13 zmian planu, w efekcie których przychody i koszty określone w planie FWP wzrosły do 7444,3 tys. zł (o 82,8%). Badanie próby pięciu zmian w planie⁹² wykazało, że wprowadzono je z zachowaniem zasad określonych w art. 29 ust. 9-11 ufp. Wynikały one z konieczności przesunięcia środków, które pozostały na stanie Funduszu na koniec 2022 r. (m.in. środki otrzymane z CFWP w 2022 r.) pomiędzy paragrafami oraz uzyskania lub rozliczenia, otrzymanych na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o Policji, środków od jst, Narodowego Banku Polskiego⁹³ oraz nadleśnictw⁹⁴. O dokonanych zmianach Komenda informowała Biuro Finansów KGP.

(akta kontroli tom VII str.121-227)

W latach 2020-2022 wysokość przychodów w FWP wynosiła odpowiednio: 34 177,9 tys. zł, 3735,4 tys. zł i 71 342,9 tys. zł. Wahania wysokości przychodów wynikały ze zróżnicowania źródeł i wielkości wsparcia dla Funduszu. Stan FWP na początku 2023 r. wyniósł 1245,6 tys. zł. Zrealizowane w 2023 r. przychody FWP wyniosły 6285,1 tys. zł (100% planu po zmianach) i pochodziły z:

- wpłat od jst, NBP i nadleśnictw na podstawie porozumień/umów (6189,9 tys. zł⁹⁵, tj. 98,5%),
- odsetek (95,2 tys. zł, tj. 1,5%,) w tym odsetek z tytułu lokat terminowych w kwocie 3,7 tys. zł i odsetek z tytułu lokat overnight w kwocie 91,5 tys. zł).

W 2023 r. zawarto 222 porozumienia (w tym 220 z jst i dwa z nadleśnictwami) na łączną kwotę 6315,0 tys. zł, z czego 220 na kwotę 6280,1 tys. zł realizowano⁹⁶ w 2023 r. (ostatecznie wydatkowano 6085,6 tys. zł). Ponadto z NBP zawarto dwie umowy na 41,9 tys. zł na dofinansowanie projektów edukacyjnych pn. *Bezpieczny konsument w cyfrowym świecie* oraz *Bezpieczeństwo w sieci – my to rozumiemy*. Przychody FWP w 2023 r. nie obejmowały środków z Unii Europejskiej.

W porównaniu do 2022 r. (71 342,9 tys. zł) przychody ogółem zmniejszyły się o 65 057,8 tys. zł, stanowiąc 8,8% przychodów uzyskanych w roku poprzednim. Główną przyczyną było otrzymanie w 2022 r. z KGP tzw. przelewów redystrybucyjnych z CFWP, podczas gdy w 2023 r. FWP nie był zasilany z tego źródła. W efekcie w porównaniu do 2022 r. (1283,3 tys. zł) zmniejszyły się również przychody z zagospodarowania wolnych środków pieniężnych (o 1188,1 tys. zł, tj. o 92,6%). Natomiast wzrosły, w porównaniu do roku poprzedniego (2973,5 tys. zł), przychody z wpłat jednostek o 3216,4 tys. zł, tj. o 108,2%.

(akta kontroli tom VII str. 1-5, 228, 328-341)

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że planowanie przychodów FWP dokonywane jest w oparciu o wytyczne KGP oraz informacje od poszczególnych jednostek garnizonu mazowieckiego w zakresie wstępnych rozmów, deklaracji i porozumień z jst, organizacjami pozarządowymi itp., a także analizę wydatkowania pozyskanych środków w poprzednim roku. Informacje w zakresie planowanych przychodów na wydatki inwestycyjne podlegają weryfikacji z informacjami uzyskanymi z Wydziału Inwestycji i Remontów KWP. W trakcie roku budżetowego dokonuje się zmian w planie przychodów w związku z zawarciem nowych porozumień bądź z otrzymaniem informacji z KGP o planowanych dofinansowaniach. Zwiększenie przychodów z wpłat od jst wynikało z większej liczby porozumień na realizację zadań, w tym wydatków inwestycyjnych. W 2022 r. zrealizowano 82 porozumienia na kwotę 1977,1 tys. zł, natomiast w 2023 r. – 125 na kwotę 5032,5 tys. zł (wzrost o 154,5%)⁹⁷. KWP nie miała wpływu na wysokość otrzymywanych w latach 2020 i 2022 środków z CFWP. Wstępne go podziału dokonywała KGP.

(akta kontroli tom VII str. 229-233)

⁹² Dokonanych w dniach 28 lutego, 31 marca, 31 lipca, 30 października i 31 grudnia 2023 r.

⁹³ Dalej NBP.

⁹⁴ Nadleśnictwo Przasnysz i Nadleśnictwo Wielbark (porozumienia w zakresie dofinansowania namiotu do realizacji zadań kryminalnych).

⁹⁵ W tym 5032,5 tys. zł na finansowanie zadań inwestycyjnych (§6170) i 1157,4 tys. zł na finansowanie pozostałych zadań (§2300).

⁹⁶ Dwa porozumienia na łączną kwotę 35,0 tys. zł nie zrealizowano, środki zostały zwrócone. Dotyczy to porozumienia z Gminą Orońsko z 7 kwietnia 2023 r. dotyczącego dofinansowania w kwocie 5,0 tys. zł służb dodatkowych oraz porozumienia z Miastem Żyrardów na dofinansowanie w kwocie 30,0 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji tj. zakwaterowania i wyżywienia policjantów oddziałów prewencji Policji (OPP) Radom i Płock skierowanych do służby w Komendzie Powiatowej Policji w Żyrardowie (zadanie zostało zrealizowane w ramach porozumienia w Urzędzie Gminy Wiskitki).

⁹⁷ Wydatki inwestycyjne to przede wszystkim zakup samochodów, który uzależniony jest od przydzielonych środków z KGP (zakup jest finansowany po 50% ze środków jst i środków z budżetu państwa pozostających w dyspozycji KGP).

Zrealizowane w 2023 r. koszty FWP wyniosły 7444,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i dotyczyły realizacji zadań określonych w art. 13. ust. 4f ustawy o Policji na kwotę 7426,0 tys. zł, w tym: 1870,6 tys. zł na bieżące wydatki rzeczowe⁹⁸, 5032,5 tys. zł na wydatki inwestycyjne jednostek organizacyjnych Policji, 474,7 tys. zł na rekompensaty pieniężne za czas służby przekraczający ustawową normę i 48,2 tys. zł na nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie. Ponadto dokonano zmniejszenia Funduszu w kwocie 18,3 tys. zł dotyczącej zwrotu środków otrzymanych i niewykorzystanych w roku poprzednim⁹⁹.

W porównaniu do 2022 r.¹⁰⁰ koszty FWP zmniejszyły się o 62 654,1 tys. zł (tj. o 89,4%), z tego wydatki bieżące o 96,1%¹⁰¹, a wydatki inwestycyjne o 76,3%¹⁰². Spadek kosztów wynikał z dysponowania przez KWP niższymi przychodami w porównaniu do 2022 r., gdyż w 2023 r. KWP nie otrzymała środków z CFWP. Jednocześnie wydatki na rekompensaty i nagrody dla funkcjonariuszy, finansowane na podstawie porozumień ze środków z jst, pozostawały na zbliżonym poziomie.

Finansowane z FWP wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem Policji obejmowały wyłącznie realizację zadań określonych w ww. umowach i porozumieniach lub określonych przez KGP i nie obejmowały kosztów administracyjnych, które były pokrywane ze środków budżetowych KWP.

(akta kontroli tom VII str. 1-5. 234-237)

Koszty FWP wykonane w 2023 r. w ramach 218 realizowanych porozumień zawartych z jst, dwóch porozumień z nadleśnictwami oraz umów z NBP (dwóch zawartych w 2023 r. i jednej kontynuowanej z 2022 r.) wyniosły łącznie 6131,1 tys. zł i poniesiono je zgodnie z przeznaczeniem, w kwotach:

- 80,0 tys. zł na wydatki inwestycyjne (modernizacja i przebudowa KMP w Ostrołęce);
- 4952,5 tys. zł na zakupy inwestycyjne (pojazdy służbowe dla 22 jednostek, sprzęt laboratoryjny dla potrzeb Laboratorium Kryminalistycznego Policji, sprzęt transportowy typu QUAD dla dwóch jednostek oraz systemów monitoringu dla dwóch jednostek);
- 530,1 tys. zł na wydatki bieżące rzeczowe 18 jednostek (m.in. zakup usług pozostałych i remontowych, obsługa administracyjno-biurowa, zakup wyposażenia, usług sprzątania obiektów, utrzymania sprawności pojazdów służbowych itp.);
- 522,9 tys. zł na rekompensaty pieniężne dla funkcjonariuszy z 12 jednostek za ponadnormatywny czas służby (i nagrody dla policjantów z siedmiu jednostek za osiągnięcia w służbie (określone w art. 13 ust. 4a odpowiednio pkt 1 i 2 ustawy o Policji);
- 45,6 tys. zł¹⁰³ na wydatki bieżące związane z realizacją umów z NBP, w tym 40,1 tys. zł dotyczące dwóch umów zawartych w 2023 r. i 5,5 tys. zł i jednej z 2022 r. na realizację programu edukacyjnego pn. *Policyjna Akademia Bezpiecznego Konsumenta (II edycja)*, której realizacja zakończyła się w marcu 2023 r.

(akta kontroli tom VII str. 249, 319, 320, 328-340)

Pozostałe na koniec 2022 r. środki z CFWP w kwocie 1118,9 tys. zł, stanowiły stan początkowy funduszu na 2023 r. i zostały wydatkowane w całości na wydatki bieżące jednostki, w szczególności zakup energii (607,7 tys. zł), materiałów i wyposażenia (154,3 tys. zł), usług pozostałych (239,6 tys. zł), podatek od nieruchomości (65,2 tys. zł).

(akta kontroli tom VII str. 1-5, 248, 319)

W 2023 r. KWP nie otrzymała od Prezesa Rady Ministrów wiążących poleceń wpłaty środków pieniężnych z FWP na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 ani na Fundusz Wsparcia. Nie stwierdzono przypadków zaciągania kredytów ani pożyczek na realizację zadań FWP. Na koniec 2023 r. nie wystąpiły zobowiązania ani należności (KWP nie udzielała żadnych ulg w ich spłacie na podstawie art. 58 ufp).

⁹⁸ Tj. koszty związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem jednostek oraz zakupem towarów i usług.

⁹⁹ W tym 17,3 tys. zł to niewykorzystane środki z porozumienia z Urzędem Miasta Radomia dotyczącego pokrywania części kosztów utrzymania i funkcjonowania Pomieszczeń dla Osób Zatrzymanych do Wytrzeźwienia KMP w Radomiu oraz 1,0 tys. zł to niewykorzystane środki z umowy zawartej z NBP na realizację projektu edukacyjnego pt. *Policyjna kampania społeczna „Świadomy-czujny-bezpieczny”*.

¹⁰⁰ Koszty w 2022 r. wyniosły 70 098,4 tys. zł.

¹⁰¹ W 2022 r. wyniosły 48 316,2 tys. zł.

¹⁰² W 2022 r. wyniosły 21 245,1 tys. zł.

¹⁰³ Wydatki dotyczyły m.in. usług cateringu, kosztów trenera z zakresu socjotechnik, nagród rzeczowych dla uczestników, materiałów promocyjnych.

Stan Funduszu na koniec 2023 r. wyniósł 86,4 tys. zł i był niższy od stanu na początku roku o 1159,2 tys. zł (o 93,1%). Zgodnie z art. 48 ust. 3 i art. 78d ust. 2 ufp środki te zostały przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów¹⁰⁴. Powyższa kwota wolnych środków obejmowała: 62,5 tys. zł niewykorzystane do końca roku w związku z realizacją porozumień zawartych z jst¹⁰⁵ i umowy z NBP¹⁰⁶, 22,1 tys. zł pozostałe na koncie odsetki Funduszu (akta kontroli tom VII str. 1-5, 250-252, 232-233, 341)

Szczegółowe badanie próby kosztów FWP za 2023 r. na łączną kwotę 1045,0 tys. zł¹⁰⁷ (14,0% kosztów), w tym 790,0 tys. zł kosztów inwestycyjnych¹⁰⁸ i 255,0 tys. zł kosztów pozostałych¹⁰⁹, wykazało m.in., że wydatki poniesiono w sposób gospodarny oraz na cele i zadania wskazane w art. 13 ustawy o Policji. Badane wydatki były zgodne z planem finansowym FWP i umowami zawartymi z dostawcami/wykonawcami usług, zostały rzetelnie skalkulowane i prawidłowo udokumentowane, a płatności dokonano terminowo. Nabyte składniki majątku ruchomego były niezbędne i na bieżąco przekazywane do realizacji zadań ustawowych Policji.

(akta kontroli tom VII str. 238-241)

Zgodnie z zasadami zarządzania środkami finansowymi FWP określonymi w dokumencie pt. *Funkcjonowanie i obieg dokumentów księgowych Funduszu Wsparcia Policji Województwa Mazowieckiego*¹¹⁰, w 2023 r. wolne środki FWP pozostające na koniec dnia na rachunku bankowym w Banku Gospodarstwa Krajowego¹¹¹ były automatycznie przekazywane w zarządzanie overnight (przy średnim dziennym poziomie w wysokości 34 140,0 tys. zł). Ponadto KWP w I kw. 2023 r. złożyła pięć dyspozycji lokowania środków na okresy od 7 do 18 dni na kwoty od 100,0 tys. zł do 1118,9 tys. zł. Przychody z tytułu gospodarowania wolnymi środkami wyniosły 95,1 tys. zł (w tym 91,5 tys. zł z zarządzania overnight i 3,6 tys. zł z zarządzania terminowego).

W kontrolowanym okresie wystąpił jeden przypadek złożenia dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe i dotyczył środków w kwocie 1118,9 tys. zł (niewydatkowane w roku poprzednim środki z CFWP), które zostały przekazane w zarządzanie w dniu 27 lutego 2023 r. na okres 15 dni (tj. do 14 marca 2023 r.). W związku koniecznością zabezpieczenia środków na uregulowanie zobowiązań KWP z uwagi na zbliżający się termin płatności oraz w celu uniknięcia naliczenia i zapłaty odsetek¹¹², złożono dyspozycję wcześniejszego zwrotu środków, które wpłynęły na konto 9 marca 2023 r.

(akta kontroli tom VII str. 1-5, 253-302, 318)

KWP nie nabywała w 2023 r. obligacji Skarbu Państwa, nie dokonywała inwestycji w instrumenty finansowe oraz nie otrzymała nieodpłatnie obligacji Skarbu Państwa. Od marca 2023 r. środki były przekazywane jedynie w zarządzanie overnight. Jednostka każdorazowo dokonywała analizy opłacalności przekazywania środków w zarządzanie terminowe, z których wynikało, że zarządzanie overnight ma korzystniejsze oprocentowanie.

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że w 2023 r. nie określono „rezerwy płynnościowej”. Każdorazowo dokonując dyspozycji przekazania środków w zarządzanie terminowe analizowano (w oparciu o posiadane materiały i informacje) wysokość planowanych wydatków, pozostawiając na koncie środki umożliwiające dokonywanie bieżących płatności.

¹⁰⁴ Środki przekazano w zarządzanie terminowe w formie lokaty overnight.

¹⁰⁵ W tym: 15,4 tys. zł z porozumienia z Gminą Żyrardów z 31 października 2023 r. na rekompensaty za ponadnormatywny czas służby (wydatek poniesiony 9 stycznia 2024 r.) oraz 47,1 tys. zł stanowiące środki niewykorzystane i zwrócone na konta jst w dniach 10 i 11 stycznia 2024 r. (37,1 tys. zł z porozumienia 24/23 z Miastem Radom na utrzymanie PDOZ, 0,4 tys. zł z porozumienia z Gminą Wiskitki na dofinansowanie usług sprzątnięcia, 2,9 tys. zł z porozumienia z Gminą Sypniewo na dofinansowanie obsługi administracyjno-biurowej, 3,4 tys. zł z porozumienia z Gminą Krasnosielc na dofinansowanie obsługi administracyjno-biurowej, 0,7 tys. zł z porozumienia z Gminą Różan na dofinansowanie obsługi administracyjno-biurowej, 2,0 tys. zł z porozumienia z Gminą Ploniewy na dofinansowanie obsługi administracyjno-biurowej)

¹⁰⁶ Dotyczy umowy nr NBP-DEW-WPE-AB-0662-0067-2023 na realizację projektu edukacyjnego *Bezpieczny konsument w cyfrowym świecie* – projekt zakończony 31 grudnia 2023 r. Kwotę 64,26 zł zwrócono na konto NBP 19 stycznia 2024 r.

¹⁰⁷ Do badania wytypowano w sposób celowy wydatki w wyłączeniu kosztów amortyzacji, kosztów wynagrodzeń osobowych i pochodnych, odpisu na ZFŚS oraz kosztów poniżej 1,0 tys. zł.

¹⁰⁸ Co stanowiło 15,7% wydatków w tej grupie kosztów (5032,5 tys. zł).

¹⁰⁹ Tj. 10,6% wydatków w tej grupie kosztów (2411,8 tys. zł).

¹¹⁰ Zamieszczonym w Załączniku nr 6 do Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych przyjętej Zarządzeniem nr 3/2023 KWP z 21 grudnia 2023 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r.

¹¹¹ Dalej: BGK.

¹¹² W związku z pismem Wydziału Finansów KGP znak FRS-448-22/2023 z 23 lutego 2023 r. polecające wydatkowanie środków na zobowiązania w ramach wydatków bieżących, w tym w szczególności na zobowiązania wymagalne.

Przekazywanie środków w zarządzanie overnight, które nie wymagało określenia wysokości środków, które stanowiłyby zabezpieczenie płynności w zakresie regulowania zobowiązań.

(akta kontroli tom VII str. 295-318)

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że przy dokonywaniu płatności z FWP Komenda kieruje się określonymi w porozumieniach z jednostkami terminami na wydatkowanie i rozliczenie środków. Przy dokonywaniu płatności w pierwszej kolejności skupia się na właściwej realizacji porozumień. Obsługa porozumień prowadzona jest przez jednego pracownika. Duża liczba porozumień (w 2023 r. zawarto ich 224) oraz związana z tym liczba faktur i rachunków powodowała konieczność systematycznej pracy i wyznaczenie zadań priorytetowych, tj. w pierwszej kolejności poprawne i terminowe rozliczenie porozumień, które wymaga szczegółowej analizy wydatkowania środków, wyliczenia i zwrotu środków niewykorzystanych. Realizacja zapłat na ostatnią chwilę nie jest też wskazana nawet w przypadku dłuższych terminów wskazanych w porozumieniach z uwagi na występujące problemy techniczne (zawieszanie się systemu bankowego, brak połączenia z serwerem) czy ograniczenia czasowe (przelewy z BGK można dokonywać do godz. 15). Dlatego przyjęto w Komendzie zasadę, że dokumenty są przekazywane do zapłaty nie później niż pięć dni przed terminem płatności. Bieżące księgowanie umożliwia ponadto kontrolę wydatkowania pozostałych środków z danego porozumienia.

(akta kontroli tom VII str. 242-244)

W kontrolowanym okresie nie zmienił się zakres zadań FWP określony w art. 13 ust. 4a ustawy o Policji. W 2023 r. nie opracowano planu rzeczowo-finansowego FWP, jak również nie opracowano wewnętrznych procedur analiz wykonania planów rzeczowo-finansowych dotyczących realizacji ustawowych celów i zadań Funduszu ani kryteriów oceny stopnia realizacji tych planów i oceny efektywności wykonania zadań.

W trakcie roku na zlecenie KGP za okresy półroczne sporządzano informacje w zakresie poniesionych kosztów, etapów realizacji zadań oraz osiągniętych najważniejszych efektów rzeczowych. Bieżący nadzór nad Funduszem sprawowano m.in. poprzez analizę comiesięcznych (począwszy od kwietnia) sprawozdań Funduszu zawierających plan, wykonanie, zobowiązania i zaangażowanie środków, które były przekazywane do KGP. Pomiar realizacji celów i zadań Funduszu odbywał się również w ramach budżetu zadaniowego.

(akta kontroli tom VII str. 342-364)

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że nie opracowywano planu rzeczowo-finansowego dla FWP ponieważ każde zawarte porozumienie określa zadania i kwotę przeznaczoną na ten cel. Realizacja poszczególnych porozumień analizowana i rozliczana jest pod kątem rzeczowo-finansowym indywidualnie dla każdego porozumienia. Nie sporządzano również planu rzeczowo-finansowego dla wydatków pokrywanych z odsetek, ponieważ ich realizacja była dokonywana na podstawie zatwierdzonych przez Komendanta wniosków, które szczegółowo określały przeznaczenie i wysokości środków. Jednocześnie wysokość środków na odsetkach ulegała ciągłym zmianom (w zależności od oprocentowania i posiadanych kwot), do wymagałoby dokonywanie ciągłych zmian planu. Dodatkowo wydatki z odsetek dotyczyły zakupów wynikających z nagłych, niezbędnych potrzeb, które były trudne do przewidzenia.

W trakcie miesiąca kontrolowano stopień realizacji wydatków. W ramach porozumień zmiany planów były dokonywane w oparciu o bieżące informacje i uzgodnienia z jednostkami podległymi (KPP i KMP) oraz tzw. wydziałami zaopatrującymi. W celu potwierdzenia zabezpieczenia środków w ramach danego porozumienia, przed dokonaniem płatności, pracownik sprawdzał stan środków oraz potwierdzał zabezpieczenie środków na dokumencie księgowym. Każde porozumienie podlegało rozliczeniu zgodnie z jego zapisami. Wszystkie dokumenty stanowiące podstawę realizacji płatności z Funduszu podlegały kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej zgodnie z przyjętymi zasadami obiegu i kontroli dokumentów KWP.

(akta kontroli tom VII str. 342-344)

Kontrola prawidłowości sporządzania sprawozdań Funduszu za IV kw. 2023 r.: z wykonania planu finansowego FWP (Rb-33), z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego FWP (Rb-40), w zakresie operacji finansowych za IV kw. 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji

(Rb-Z) oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego FWP w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) wykazała, że sporządzono je terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a dane w nich zawarte wynikały z ewidencji księgowej.

(akta kontroli tom VI str. 148-149, 230-235, 238, 244-249).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji Województwa Mazowieckiego i sporządzenie sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych. KWP w ramach FWP w 2023 r. dysponowała środkami w kwocie 7530,7 tys. zł, z czego wydatkowano 7426,0 tys. zł, w tym 1870,6 tys. zł na wydatki bieżące jednostek organizacyjnych Policji, 5032,5 tys. zł na finansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych oraz 522,9 tys. zł należności dla funkcjonariuszy. Planowanie i wydatkowanie środków FWP i sporządzanie sprawozdań było zgodne z obowiązującymi przepisami oraz dyspozycjami KGP.

V. Wnioski

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

1. Przekazywanie KGP, na etapie sporządzania materiałów planistycznych przeprowadzanych analiz i wyników rozpoznawania i szacowania potrzeb KWP na rok następny w celu poinformowania dysponenta wyższego stopnia o wysokości przewidywanych środków dla prawidłowego funkcjonowania Komendy, w tym niedoszacowania wstępnych kwot wydatków.
2. Zaciąganie zobowiązań finansowych do wysokości wynikającej z planu finansowego KWP.
3. Podejmowanie działań w celu terminowego regulowania wszystkich zobowiązań.
4. Naliczanie i ewidencjonowanie odsetek od nieterminowo zapłaconych zobowiązań, zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, ufp oraz rozporządzeniem w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa.
5. Wdrożenie działań ukierunkowanych na celowe i gospodarne przyznawanie dodatków służbowych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹¹³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. 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 wykorzystania uwag pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹¹³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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.

Warszawa, 22 kwietnia 2024 r.

Kontroler
Ilona Kacperk
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

.....
podpis