



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.1.2.2024

**Pan
nadinspektor Paweł Półtorzycki
Komendant Wojewódzkiej Policji
we Wrocławiu**

Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu
ul. Podwale 31-33
50-040 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.94.2024
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia
28 maja 2024 r.

P/24/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu ¹ , ul. Podwale 31-33, 50-040 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Nadinspektor Paweł Półtorzycki, Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu, od 29 grudnia 2023 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił nadinspektor Dariusz Wesołowski, Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu, od 22 czerwca 2020 r. do 28 grudnia 2023 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Renata Połatajko, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/1/2024 z 3 stycznia 2024 r.2. Mirosław Perłowski, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/7/2024 z 3 stycznia 2024 r.3. Paweł Potemski, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/8/2024 z 3 stycznia 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

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

¹ Dalej także: KWP lub Komenda.

² Dalej także: Komendant.

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

⁴ Dalej także: FWP lub Fundusz.

- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,

oraz w odniesieniu do FWP:

- dokonanie analizy wykonania planu przychodów,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji kosztów,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – sprawy wewnętrzne w zakresie wykonania planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W 2023 r. KWP zrealizowała wydatki budżetu państwa w kwocie 1 206 847,1 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu wydatków po zmianach. Objęta kontrolą próba wydatków pozapłacowych w kwocie 65 875,8 tys. zł (5,5% wydatków ogółem), wykazała, że co do zasady poniesiono je z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych (poza odsetkami w kwocie 4,9 tys. zł), w tym wydatków z budżetu środków europejskich. Na badanej próbie wydatków w kwocie 61 237,1 tys. zł (53,0% wydatków ze środków pochodzących z rezerw celowych) dokonanych ze środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa ustalono, że środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ustalony w ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.⁷, pierwotny plan finansowy KWP nie zapewniał prowadzenia gospodarki finansowej zgodnie z przepisami prawa, a w szczególności dokonywania wydatków w sposób i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zobowiązania występujące na koniec 2022 r. w 52 podziałkach klasyfikacji budżetowej, w 10 przypadkach nie znajdowały pokrycia w projekcie planu finansowego na 2023 r., natomiast w ośmiu innych stanowiły ponad 30% tego planu. W ocenie NIK niedoszacowanie budżetu na 2023 r., mimo że wynikające w części z przyczyn niezależnych od Komendy, nie zwalniało jej jednak ze stosowania obowiązujących przepisów prawa związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na tym, że:

- w okresie przygotowywania projektu planu finansowego na 2023 r. KWP nie dokonała rozpoznania potrzeb i nie zgłosiła w formie pisemnej do Komendy

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

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

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.; dalej: ustawa budżetowa na rok 2023.

- Główniej Policji⁸ wielkości niedoszacowania zabezpieczenia finansowego na 2023 r., co było działaniem nierzetelnym,
- we wszystkich 16 zbadanych przypadkach (100% próby), bez uzasadnień faktycznych, tj. niezawierających opisu przesłanek na podstawie których podejmowana była decyzja o zwiększeniu funkcjonariuszom dodatku, dokonano podwyższenia dodatków funkcyjnych/służbowych na łączną kwotę 12,1 tys. zł, co było niezgodne z art. 107 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹,
 - w dwóch z 16 zbadanych rozkazów personalnych, w przypadku podwyższenia dodatku służbowego podano podstawę prawną podwyższenia dodatku funkcyjnego, co było działaniem nierzetelnym,
 - w rozdziale 75407¹⁰, § 6050¹¹ klasyfikacji budżetowej dopuszczono do braku wykonania planu finansowego i obciążenia budżetu 2024 r. wydatkiem w kwocie 1 153,7 tys. zł, co wynikało z częściowego opłacenia faktury i było działaniem nierzetelnym,
 - w grudniu 2023 r. w rozdziale 75405¹², § 4050¹³ dokonano wydatków w kwocie 137,4 tys. zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a i art. 162 pkt 3 ufp oraz § 15 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁴,
 - dopuszczono do wystąpienia na koniec każdego miesiąca 2023 r. zobowiązań, które nie znajdowały zabezpieczenia w planie finansowym KWP, co stanowiło naruszenie art. 46 ufp,
 - w wyniku opóźnień w regulowaniu płatności, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, dopuszczono do zapłaty odsetek za zwłokę w kwocie 232,8 tys. zł oraz powstania na koniec 2023 r. zobowiązań z tytułu odsetek w kwocie 851,1 tys. zł, (w badanej próbie 262 faktur, nieterminowo uregulowano w 2023 r. zobowiązania w łącznej kwocie 13 909,6 tys. zł, w tym w kwocie 7 599,2 tys. zł pomimo prolongaty terminu płatności, w wyniku czego zapłacono odsetki w kwocie 67,8 tys. zł), co było działaniem niegospodarnym,
 - w przypadku dwóch dowodów księgowych na kwotę ogółem 851,1 tys. zł, nie udokumentowano przeprowadzenia kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵ oraz pkt I.5 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu oraz podległych Komendach Miejskich i Powiatowych Policji¹⁶,
 - w ewidencji księgowej 2023 r. ujęto dowody księgowe na łączną kwotę 331,8 tys. zł po okresie sprawozdawczym, którego dotyczyły, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości i miało wpływ na dane wykazane w sprawozdaniach Rb-28,

⁸ Dalej także: KGP.

⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 572, dalej: ustawa Kpa.

¹⁰ Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości.

¹¹ Wydatki inwestycyjne.

¹² Komendy powiatowe policji.

¹³ Uposażenia funkcjonariuszy.

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1718, dalej: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. Zgodnie z § 15 ust. 3 tego rozporządzenia, kierownicy państwowych jednostek budżetowych dokonują wydatków do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki, przeznaczonych na dany cel lub zadanie.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości.

¹⁶ Decyzja nr 255/2012 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia w życie „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu oraz podległych Komendach Miejskich i Powiatowych Policji”.

- nie naliczono i nie zaewidencjonowano w księgach rachunkowych KWP odsetek przysługujących¹⁷ kontrahentowi w związku z nieterminowym regulowaniem płatności w 2023 r.: na koniec marca w kwocie 40,0 tys. zł, na koniec czerwca w kwocie 195,1 tys. zł, na koniec września w kwocie 279,0 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 3 upf oraz § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸,
- w jednym przypadku w ewidencji księgowej 2023 r. nie ujęto dowodu księgowego na kwotę 710,5 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości i miało wpływ na dane wykazane w sprawozdaniu Rb-28 rocznym za 2023 r., w zakresie zobowiązań, w tym wymagalnych,
- w sprawozdaniach Rb-28 według stanu na koniec marca 2023 r., na koniec czerwca 2023 r., na koniec września 2023 r. nie wykazano zobowiązań, w tym wymagalnych w łącznej kwocie 514,1 tys. zł oraz na koniec grudnia 2023 r. zobowiązań wymagalnych w kwocie 710,5 tys. zł.

NIK zwraca również uwagę na zidentyfikowane stany problematyczne rzutuące na działalność Komendy w kontrolowanym okresie. Dotyczyło to:

- finansowania działalności Komendy ze środków rezerwy celowej w kwocie ogółem 115 477,8 tys. zł, z której co najmniej 99 022,6 tys. zł (85,7%) przeznaczono na zadania, które były znane na etapie konstruowania budżetu na rok 2023. W ocenie NIK powyższe praktyki wskazują na brak zapewnienia ciągłości finansowania działalności KWP z budżetu państwa w wysokości odpowiedniej do zaplanowanych do realizacji i realizowanych na 2023 r. zadań;
- podwyższania dodatków do uposażenia w okresie bezpośrednio poprzedzającym przejście na zaopatrzenie emerytalne i rentowe. NIK zauważa, że takie postępowanie, chociaż zgodne z przepisami prawa, budzi wątpliwości co do celowości podjętych decyzji, ponieważ w przypadkach tych nie było możliwości osiągnięcia motywacyjnego celu zmiany uposażenia. Konsekwencją takiego działania było natomiast przerzucenie ciężaru odpowiedzialności za wypłacanie przyznanych świadczeń pieniężnych na część budżetu państwa, z której wypłacane jest świadczenie emerytalne lub rentowe.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji. KWP w ramach Funduszu w 2023 r. dysponowała środkami w kwocie 10 818,9 tys. zł, z czego wydatkowano 9 140,4 tys. zł, w tym 5 773,1 tys. zł na finansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych, 2 055,2 tys. zł z tytułu należności dla funkcjonariuszy oraz 1 312,1 tys. zł na wydatki bieżące jednostek organizacyjnych Policji. Badanie próby kosztów FWP za 2023 r. na łączną kwotę 3 916,2 tys. zł (40,6% kosztów), w tym 3 669,2 tys. zł kosztów inwestycyjnych i 247,0 tys. zł kosztów pozostałych, nie wykazało nieprawidłowości. Sporządzanie sprawozdań oraz planowanie i wydatkowanie środków FWP było zgodne z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem opłacenia ze środków FWP odsetek w kwocie 11,0 tys. zł od nieterminowego regulowania zobowiązań budżetowych

¹⁷ Zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1790), jeżeli ustalony w umowie termin zapłaty jest dłuższy niż 30 dni, liczonych od dnia doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi, wierzycielowi, który spełnił swoje świadczenie, po upływie 30 dni przysługują odsetki.

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej: rozporządzenie z dnia 13 września 2017 r.

dysponenta III stopnia, wbrew art. 13 ust. 4f w związku z ust. 4e ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁹.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej²⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydatki

1.1. Planowanie i wydatki budżetu państwa

Planowanie wydatków

Opis stanu faktycznego

KWP nie prowadziła prac planistycznych mających na celu ustalenie minimalnych, niezbędnych w 2023 r. poziomów wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych oraz paragrafach klasyfikacji budżetowej do realizacji zadań jednostki. Do czasu otrzymania w dniu 20 lipca 2022 r. wstępnych kwot wydatków na rok 2023, KWP przesłała²¹ do KGP dodatkowe potrzeby w zakresie wydatków na zakupy inwestycyjne w 2023 r. (§ 6060) oraz informację²² o wydatkach związanych z funkcjonowaniem lotnictwa Policji. W trakcie opracowywania projektu budżetu na 2023 r. do KGP przesłano²³ również informację o podziale kwot²⁴ w zakresie rodzaju sprzętu i uzbrojenia planowanego do zakupu w § 425 [0-9] i § 606 [0-9].

(akta kontroli: tom I, str. 48-66, 140-152)

W dniu 20 lipca 2022 r. Komenda otrzymała²⁵ informację o zatwierdzeniu przez Komendanta Głównego Policji wstępnych i wyjściowych kwot wydatków KWP na lata 2023-2025, w tym 855 110,0 tys. zł na 2023 r. Limit został określony na kwotę:

- 24 348,0 tys. zł w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- 778 237,0 tys. zł na wynagrodzenia i uposażenia,
- 52 363,0 tys. zł na wydatki bieżące,
- 150,0 tys. zł na wydatki majątkowe,
- 12,0 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE.

W podziale na poszczególne rozdziały klasyfikacji budżetowej limity wynosiły:

- rozdział 75401 (Centralne Biuro Śledcze Policji) – 11 039,0 tys. zł,
- rozdział 75402 (Komenda Główna Policji) – 68,0 tys. zł,
- rozdział 75404 (Komendy wojewódzkie Policji) – 199 683,0 tys. zł²⁶,
- rozdział 75405 (Komendy powiatowe Policji) – 641 369,0 tys. zł,
- rozdział 75407 (Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości) – 2 951,0 tys. zł.

W zakresie każdego rozdziału limit wydatków określono:

- ogółem w grupie paragrafów na świadczenia na rzecz osób fizycznych (§§ 3020, 3030, 3050 i 3070),
- w zakresie wynagrodzeń i uposażeń – osobno w każdym paragrafie wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń,

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 145, dalej: ustawa o Policji.

²⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²¹ Pismem z dnia 11 stycznia 2022 r., L.dz.032-1/1/2022/MP, DK-15596/2022.

²² Pismo z dnia 7 lipca 2022 r., nr FB-032-1/6/2022/MK, DK-279489/2022.

²³ Pismo z dnia 4 października 2022 r., L.dz.032-1/12/2022/MP, DK-412094/2022.

²⁴ Ujętych na II etapie w projekcie budżetu KWP na 2023 r.

²⁵ Pismo Komendy Głównej Policji nr L.dz. FB-5351/2022 z 20 lipca 2022 r.

²⁶ W tym 12,0 tys. zł – współfinansowanie projektów z udziałem środków UE.

- w grupie wydatków bieżących z wyszczególnieniem osobnych limitów w § 4180 poz. 01-03, § 4180 poz. 04-10, § 4180 poz. 11, § 4710, § 4780, § 4440,
- w zakresie wydatków majątkowych osobno w § 6050 i w § 6060,
- ogółem w zakresie współfinansowania projektów z udziałem środków UE.

W 2023 r. limit w grupie wydatków bieżących (§§ 4140-4780, kwota 52 363,0 tys. zł) był wyższy o 4 571,0 tys. zł, tj. 9,6% (w tym o 4 603,0 tys. zł w § 4180 poz. 01-11) w odniesieniu do ustawy budżetowej na rok 2022. Niemniej jednak stanowił 36,9% wykonania planu wydatków bieżących w 2021 r. (141 973,9 tys. zł) oraz 45,1% wykonania planu wydatków bieżących w 2022 r. (116 021,7 tys. zł).

(akta kontroli: tom I, str. 37-47, 69-75, 307; tom VI, str. 39)

Pismem²⁷ z dnia 21 lipca 2022 r. Komenda przesłała do KGP projekt budżetu na lata 2023-2025 według podanych wzorów planistycznych w podziale na poszczególne rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej, w granicach wstępnych i wyjściowych kwot wydatków zatwierdzonych przez Komendanta Głównego Policji. W zakresie wydatków bieżących sporządzono plan rzeczowo-finansowy. Wstępne kwoty wydatków na 2023 r. (855 098,0 tys. zł)²⁸ nie zabezpieczyły potrzeb KWP. Stanowiły 96,5% wykonania planu wydatków w 2021 r. (886 415,5 tys. zł) i 91,9% wykonania planu wydatków w 2022 r. (930 134,0 tys. zł). W okresie przygotowywania projektu planu finansowego na 2023 r. KWP nie zgłosiła do KGP w formie pisemnej niedoszacowania zabezpieczenia finansowego na 2023 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że w zakresie planowania budżetu odnoszono się do limitów otrzymanych z Biura Finansów KGP, ponieważ projekt budżetu należało wprowadzić do systemu TREZOR zgodnie z przyznanymi kwotami. Jakiegokolwiek różnice spowodowałyby niezatwierdzenie projektu przez Biuro Finansów KGP. Ponadto wskazała, że w związku z krótkim terminem²⁹ wyznaczonym przez KGP do opracowania projektu planu finansowego na 2023 r. nie było możliwości uzyskania informacji od wydziałów merytorycznych w zakresie planu wydatków na 2023 r. w pozostałych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Dodatkowym utrudnieniem w realizacji przedmiotowego zadania był fakt, że jako termin realizacji zadania wyznaczono dzień wolny od pracy. Ostatecznie, w związku z zaistniałą sytuacją, podziału otrzymanych kwot dokonano m.in. na podstawie analizy wydatków w danej podziałce klasyfikacji budżetowej w porównaniu z wydatkami z lat ubiegłych.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że potrzeby niezbędne na 2023 r. do zabezpieczenia finansowania powierzonych KWP zadań zostały dostosowane do limitów określonych przez KGP na kolejnych etapach planowania. W trakcie roku budżetowego sporządzane były analizy dotyczące wskazania faktycznych potrzeb Komendy i sukcesywnie przekazywane do KGP. Terminy i kwoty ewentualnych zwiększeń planu finansowego KWP uzależnione były od decyzji KGP.

(akta kontroli: tom I, str. 13-15, 17-23, 69-75, 87-93)

W dniu 24 listopada 2022 r. Komenda otrzymała³⁰ informację o zaakceptowaniu przez Komendanta Głównego Policji kwot wydatków w zakresie: [1] wydatków budżetu państwa – 936 096,0 tys. zł³¹, [2] wydatków środków europejskich – 303,0 tys. zł.

²⁷ L. dz. FB-032-1/11/2022/MP, DK-3022/94/2022.

²⁸ Z wyłączeniem kwoty 12,0 tys. zł na finansowanie lub współfinansowanie projektów z udziałem środków UE i innych źródeł zagranicznych (paragrafy wydatków z liczbą inną niż „0”).

²⁹ Pismo z KGP, L.dz. FB-5351/2022 z dnia 20 lipca 2022 r., z terminem realizacji do dnia 22 lipca 2022 r.

³⁰ Pismo Komendy Głównej Policji, L.dz. FB-788/2022 z dnia 24 listopada 2022 r.

³¹ Plan wydatków bieżących – 898 846,0 tys. zł; plan wydatków majątkowych – 37 250,0 tys. zł.

W odniesieniu do projektu z lipca 2022 r., limit wydatków budżetu państwa został zwiększony o kwotę 80 986,0 tys. zł, w tym w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych – o 441,0 tys. zł, wynagrodzeń – o 12 424,0 tys. zł, wydatków bieżących – o 29 998,0 tys. zł, wydatków majątkowych – o 37 100,0 tys. zł, wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – o 1 023,0 tys. zł. Limit został określony na kwotę:

- 24 789,0 tys. zł w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- 790 661,0 tys. zł na wynagrodzenia i uposażenia,
- 82 361,0 tys. zł na wydatki bieżące,
- 37 250,0 tys. zł na wydatki majątkowe,
- 1 035,0 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE³².

Limity wydatków podano w takim samym układzie jak w lipcu 2022 r., z tym, że w grupie wydatków bieżących dodano limit dla wydatków w § 4180 poz. 12-13. W podziale na poszczególne rozdziały klasyfikacji budżetowej limity wynosiły: rozdział 75401 (Centralne Biuro Śledcze Policji) – 12 057,0 tys. zł; rozdział 75402 (Komenda Główna Policji) – 108,0 tys. zł; rozdział 75404 (Komendy wojewódzkie Policji) – 210 842,0 tys. zł³³; rozdział 75405 (Komendy powiatowe Policji) – 704 356,0 tys. zł; rozdział 75407 (Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości) – 8 733,0 tys. zł. W odniesieniu do ustawy budżetowej na rok 2022, w 2023 r. limit w grupie wydatków bieżących (§§ 4140-4780, kwota 82 361 tys. zł) był wyższy o 72,3% (o 34 569,0 tys. zł), w tym w § 4180 poz. 01-11 o 27 393,0 tys. zł. Niemniej jednak stanowił 58,0% wykonania planu wydatków bieżących w 2021 r. (141 973,9 tys. zł) oraz 71,0% wykonania planu wydatków bieżących w 2022 r. (116 021,7 tys. zł).

Przekazane przez Komendanta Głównego Policji wstępne kwoty wydatków na 2023 r. (935 061,0 tys. zł)³⁴ nie zabezpieczały potrzeb KWP. Stanowiły 105,4% wykonania planu wydatków w 2021 r. (886 415,5 tys. zł) i 100,5% wykonania planu wydatków w 2022 r. (930 134,0 tys. zł).

(akta kontroli: tom I, str.185-192)

KWP nie miała możliwości, jak wskazała Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy, samodzielnego planowania wydatków na uposażenia, a tym samym zaplanowania środków na wydatki wynikające z awansów na wyższe stanowiska oraz awansów w stopniu. W zakresie uposażeń policjantów, fundusz dla jednostek został naliczony w KGP w oparciu o przeciętne uposażenie naliczeniowe ustalone dla każdej jednostki oraz zatrudnienie na dzień 1 listopada 2022 r., z uwzględnieniem przyjęć do 3 listopada 2022 r. W trakcie roku budżetowego fundusz na uposażenia funkcjonariuszy był uaktualniany przez KGP, która przeliczała na nowo fundusz uposażeń, m.in. w oparciu o zmiany w zatrudnieniu. Podczas prac planistycznych nie określono prognozowanej liczby odejść ze służby funkcjonariuszy oraz planowanych przyjęć, ponieważ limit na uposażenia i świadczenia wypłacane osobom zwalnianym ze służby został określony przez KGP. Planowane liczby osób zwalnianych ze służby oraz skutki finansowe odejść podlegały cyklicznym rozliczeniom w 2023 r. przekazywanym do Biura Finansów KGP, począwszy od stycznia 2023 r.³⁵ Dane do przedmiotowego rozliczenia uzyskano z Wydziału Kadr KWP oraz od komendantów powiatowych i miejskich Policji województwa dolnośląskiego.

³² Plan wydatków bieżących – 888,0 tys. zł; plan wydatków majątkowych – 147,0 tys. zł.

³³ W tym 1 035,0 tys. zł – współfinansowanie projektów z udziałem środków UE.

³⁴ Z wyłączeniem kwot na finansowanie lub współfinansowanie projektów z udziałem środków UE i innych źródeł zagranicznych (paragrafy wydatków z liczbą inną niż „0”).

³⁵ Pismo Biura Finansów KGP, L.dz. FB-387/2023 z dnia 17 stycznia 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 13-15, 17-23)

Nagrody jubileuszowe, odprawy i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop

Wydatki na nagrody jubileuszowe dla pracowników oraz odprawy i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop zostały zaplanowane przez KGP i określone limity przekazano jednostkom podległym. Limity na ww. należności określono w KGP w taki sposób, że naliczono fundusz wynagrodzeń ogółem dla poszczególnych jednostek Policji w oparciu o przepisy art. 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw³⁶. Naliczony fundusz obejmował również wydatki relacjonowane, w tym m.in. nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalno-rentowe oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop dla pracowników i wszystkie te należności razem stanowiły 2% funduszu wynagrodzeń. W celu wyliczenia skutków finansowych wypłat tych należności na 2023 r., w miesiącu styczniu uzyskano z Wydziału Kadr oraz od komendantów powiatowych i miejskich Policji województwa dolnośląskiego informacje na temat osób, którym w 2023 r. przysługuje nagroda jubileuszowa, jak też tych, które planują zwolnić się z pracy w 2023 r. W ramach plac planistycznych w zakresie środków przeznaczonych na pozostałe świadczenia funkcjonariuszy, m.in. nagrody jubileuszowe, odprawy i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop, KGP rozdysponowała ok. 90% środków ujętych w projektowanych kwotach wydatków proporcjonalnie do naliczonego funduszu uposażeń. Skutki finansowe wypłaty dla funkcjonariuszy nagród jubileuszowych oraz odpraw i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop podlegały cyklicznym rozliczeniom w 2023 r. przekazywanym do Biura Finansów KGP, począwszy od stycznia 2023 r.³⁷ Dane do przedmiotowego rozliczenia uzyskano z Wydziału Kadr oraz od komendantów powiatowych i miejskich Policji województwa dolnośląskiego.

(akta kontroli: tom I, str. 13-15, 17-23)

W dniach 12, 20, 27 i 31 stycznia 2023 r. w projekcie projektu planu finansowego KWP na 2023 r. wprowadzono zmiany polegające na przeniesieniach wydatków budżetowych pomiędzy paragrafami. Powyższe miało na celu urealnienie planu wydatków.

(akta kontroli: tom VI, str. 1-8)

W dniu 17 lutego 2023 r. Komenda otrzymała³⁸ informację o zaakceptowaniu przez Komendanta Głównego Policji kwot wydatków zgodnych z kwotami przyjętymi w ustawie budżetowej na rok 2023 oraz z kwotami wydatków przekazanymi w dniu 24 listopada 2022 r. (na III etapie prac nad przygotowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2023): [1] wydatki budżetu państwa – 936 096,0 tys. zł, [2] wydatki środków europejskich – 303,0 tys. zł.

W dniu 23 lutego 2023 r. Komenda otrzymała informację o kwotach przychodów i kosztów FWP przyjętych na 2023 r. w kwocie 7 600,0 tys. zł. Przyjęte w ustawie przychody i koszty FWP nie przewidywały wpłat z budżetu państwa na uzupełnienie wydatków bieżących Komendy w 2023 r.

Projekt planu finansowego na 2023 r. nie był korygowany o wydatki zaplanowane do realizacji w ramach FWP (na 2023 r. poza porozumieniami nie były planowane inne środki FWP, które w 2022 r. stanowiły kwotę 67 505,4 tys. zł).

Plan finansowy Komendy według ustawy budżetowej na rok 2023 nie zabezpieczał środków na uregulowanie zobowiązań z 2022 r. oraz na działalność bieżącą.

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 2692.

³⁷ Pismo Biura Finansów KGP, L.dz. FB-387/2023 z dnia 17 stycznia 2023 r.

³⁸ Pismo Komendy Głównej Policji, L.dz. FB-992/2023 z dnia 17 lutego 2023 r.

W niektórych podziałkach klasyfikacji budżetowej limity był niższy od kwoty zobowiązań na koniec 2022 r.

W rozdziale 75404 wydatki planowane w grupie paragrafów 4000 – Grupa wydatków bieżących³⁹ ustalono w kwocie 3 031,0 tys. zł, podczas gdy zobowiązania z 2022 r. w tej grupie wydatków wynosiły 4 951,6 tys. zł (163,3% wydatków planowanych).

W rozdziale 75405 plan wydatków stanowił kwotę 6 239,0 tys. zł, przy zobowiązaniach z 2022 r. w wysokości 18 190,9 tys. zł (291,6% wydatków planowanych). Powyższe wynikało z wysokości limitów przyznanych przez KGP.

W rozdziale 75404 limit wydatków bieżących został ustalony przez KGP na kwotę 19 720,0 tys. zł, z czego w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej (§§ 4180, 4440, 4710, 4780) KGP ustaliła limity na łączną kwotę 15 822,0 tys. zł. KWP pozostała do rozdysponowania kwota 3 898,0 tys. zł, przy czym zobowiązania z 2022 r. wynosiły m.in.:

- § 4000⁴⁰(grupa wydatków bieżących) – 4 951,6 tys. zł,
- § 4270 (zakup usług remontowych) – 215,2 tys. zł,
- § 4410 (podróże służbowe krajowe) – 176,8 tys. zł.

W rozdziale 75405 limit wydatków bieżących został ustalony na kwotę 59 243,0 tys. zł, z czego w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej (§§ 4180, 4440, 4710, 4780) podano limity na łączną kwotę 50 599,0 tys. zł.

KWP pozostała do rozdysponowania kwota 8 644,0 tys. zł, przy czym zobowiązania z 2022 r. wynosiły 17 532,5 tys. zł w grupie 4000, w tym m.in. 8 808,4 tys. zł w § 4210, 5 057,3 tys. zł w § 4260, 2 917,7 tys. zł w § 4300. Występowały również zobowiązania z 2022 r. w innych paragrafach klasyfikacji budżetowej, np. § 4270 – 445,2 tys. zł, § 4410 – 812,1 tys. zł.

Konsekwencją powyższego było regulowanie zobowiązań po terminie płatności oraz zapłata odsetek z tytułu nieterminowych płatności.

(akta kontroli: tom I, str. 208-224)

W 2023 r. Komendant Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu dysponował środkami przyznanymi w ramach limitów określonych w planie finansowym według ustawy budżetowej na rok 2023 (936 096,0 tys. zł⁴¹) oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji (7 600,0 tys. zł). Bez środków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE, zaplanowane na 2023 r. środki finansowe wynosiły łącznie 942 661,0 tys. zł⁴² i były o 62 151,0 tys. zł niższe od wykonania 2022 r. (1 004 812,0 tys. zł⁴³).

Według ustawy budżetowej na rok 2023 plan wydatków KWP⁴⁴ wynosił 935 061,0 tys. zł i był wyższy o 4 927,0 tys. zł (0,5%) w odniesieniu do wykonania wydatków w 2022 r. oraz o 48 645,6 tys. zł (5,5%) w odniesieniu do wykonania w 2021 r.

Przy uwzględnieniu finansowania w 2022 r. ustawowych zadań Komendy ze środków Funduszu Wsparcia Policji uzyskanych z wpłat z budżetu państwa⁴⁵ na uzupełnienie

³⁹ §§ 4210, 4220, 4260, 4280, 4300, 4340, 4360, 4380, 4390, 4400.

⁴⁰ M.in.: 3 342,3 tys. zł w § 4210 (zakup materiałów i wyposażenia), 975,2 tys. zł w § 4260 (zakup energii), 449,3 tys. zł w § 4300 (zakup usług pozostałych).

⁴¹ W tym 1 035,0 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE.

⁴² Budżet KWP – 935 061,0 tys. zł, Fundusz Wsparcia Policji – 7 600,0 tys. zł.

⁴³ Budżet KWP – 930 134,0 tys. zł, Fundusz Wsparcia Policji – 74 678,0 tys. zł.

⁴⁴ Z wyłączeniem środków w kwocie 1 035,0 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE.

⁴⁵ Zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445), w roku 2022 źródłem przychodu Funduszu Wsparcia Policji – funduszu centralnego, o którym mowa w art. 13 ust. 4c ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, mogła być również wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

wydatków bieżących w kwocie 67 505,4 tys. zł oraz w 2023 r. w kwocie 12,5 tys. zł (niewykorzystane środki w 2022 r.), środki pozostające w dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu na 2023 r. (935 073,5 tys. zł⁴⁶) były niższe o 62 076,7 tys. zł w odniesieniu do wykonania wydatków w 2022 r. (997 639,4 tys. zł⁴⁷).

(akta kontroli: tom II, str. 1-17, 230-237)

W wyniku 118 zmian⁴⁸ wprowadzonych w trakcie roku budżetowego plan wydatków na 2023 r. został zwiększony per saldo o 271 857,5 tys. zł (tj. o 22,5%), do kwoty 1 207 953,7 tys. zł, w tym o:

- 115 510,0 tys. zł ze środków pochodzących z siedmiu rezerw celowych budżetu państwa⁴⁹, w tym: w kwocie 49 968,5 tys. zł (poz. 4) na uzupełnienie wydatków budżetowych Policji⁵⁰; w kwocie 13 443,6 tys. zł (poz. 16) na uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa wynikających z kosztów działalności bieżącej Komendy lub konieczności wypłaty odszkodowań i kosztów zastępstw procesowych zasądzonych na podstawie wyroków; w kwocie 33 360,2 tys. zł (poz. 72) na uzupełnienie wydatków budżetowych Policji⁵¹; w kwocie 14 718,5 tys. zł (poz. 56) na nowe dodatki motywacyjne dla funkcjonariuszy po 15 latach służby⁵²; w kwocie 2 741,9 tys. zł (poz. 35) na sfinansowanie wypłaty świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszom Policji⁵³; w kwocie 1 111,8 tys. zł (poz. 59) na realizację zadania „Zakup pojazdów elektrycznych dla Garnizonu Dolnośląskiego”; w kwocie 165,5 tys. zł (poz. 73) na sfinansowanie skutków zmiany od 1 lipca 2023 r. podstawy naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych,
- 82 120,3 tys. zł – pochodzące z innych podziałek klasyfikacji budżetowej dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne,
- 63 956,4 tys. zł – ze środków przyznanych w ramach Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025,
- 10 270,8 tys. zł – w drodze nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023⁵⁴.

KWP nie otrzymała w 2023 r. zwiększeń planu finansowego ze środków pochodzących z rezerwy ogólnej.

⁴⁶ 935 061,0 tys. zł +12,5 tys. zł.

⁴⁷ 930 134,0 tys. zł + 67 505,4 tys. zł.

⁴⁸ Zmiany w poszczególnych miesiącach 2023 r. przedstawiały się następująco: styczeń – cztery, luty – osiem, marzec – dziewięć, kwiecień – 12, maj – siedem, czerwiec – osiem, lipiec – osiem, sierpień – 13, wrzesień – dziewięć, październik – 10, listopad – 14, grudzień – 16.

⁴⁹ Poz. 4 – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz ochrona ludności; poz. 16 – Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa; poz. 35 – Uzupełnienie środków na wypłatę i waloryzację świadczeń z zakresu rodziny i zabezpieczenia społecznego, realizację zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz na wypłatę świadczeń motywacyjnych, o których mowa w ustawie o Policji, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie o Straży Granicznej oraz ustawie o Służbie Ochrony Państwa; poz. 56 – Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania; poz. 59 – Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej; 72 – Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie; 73 – Zwiększenie wynagrodzeń, w tym środki na nagrody specjalne i jednorazowe wynagrodzenia oraz na finansowanie skutków zmiany podstawy naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz inne fundusze socjalne.

⁵⁰ W związku z opinią nr 273 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Finansów w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej uchwaloną na posiedzeniu w dniu 13 kwietnia 2023 r.

⁵¹ W związku z opinią nr 352 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Finansów w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej uchwaloną na posiedzeniu w dniu 22 września 2023 r.

⁵² W związku z wejściem w życie z dniem 1 marca 2023 r. ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę (Dz. U. poz. 347).

⁵³ O którym mowa w art. 120a ustawy o Policji.

⁵⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 1574).

Wykonanie planu wydatków

W 2023 r. Komenda zrealizowała wydatki budżetu państwa w kwocie 1 206 847,1 tys. zł⁵⁵, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (1 207 953,6 tys. zł) oraz 129,7% wykonania wydatków w 2022 r. (930 679,8 tys. zł). Wydatki nie były ujmowane w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku 2023. Wydatki poniesione ze środków rezerw celowych wyniosły 115 477,8 tys. zł i stanowiły 99,9% środków przyznanych. Niewykorzystane środki stanowiły kwotę 32,1 tys. zł i w grudniu 2023 r. podlegały blokadzie. Z wyłączeniem wydatków w kwocie 490,9 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE, KWP zrealizowała w 2023 r. wydatki budżetu państwa w kwocie 1 206 356,2 tys. zł⁵⁶, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (1 207 423,6 tys. zł) oraz 129,7% wykonania wydatków w 2022 r. (930 134,0 tys. zł).

(akta kontroli: tom II, str. 1-17, 230-237; tom V, str. 132-143)

Środki w kwocie 99 022,6 tys. zł, tj. 85,7% środków z rezerw budżetu państwa wykorzystanych ogółem, przeznaczono na zadania, które były znane na etapie konstruowania budżetu na rok 2023. W zakresie tych wydatków na etapie planowania można było – jak wskazała Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy – oszacować przewidywane wydatki na 2023 r. na podstawie wykonania wydatków w latach poprzednich. Zgodnie z poleceniem KGP podczas planowania budżetu na 2023 r. odnoszono się do limitów otrzymanych z Biura Finansów KGP, ponieważ projekt budżetu należało wprowadzić do systemu TREZOR zgodnie z przyznanymi kwotami. Jakiegokolwiek różnice, jak wskazała, spowodowałyby niezatwierdzenie projektu planu finansowego przez Biuro Finansów KGP.

Kontrola wykazała, że w 2023 r. zmieniono źródło finansowania wydatków KWP kwalifikowanych m.in. w § 3070⁵⁷ oraz § 4080⁵⁸ w ten sposób, że zmniejszono (per saldo) plan wydatków według ustawy budżetowej na rok 2023 w § 3070 łącznie o 11 446,5 tys. zł, a w § 4080 łącznie o 7 086,5 tys. zł na rzecz wydatków realizowanych w innej klasyfikacji budżetowej, natomiast po otrzymaniu decyzji przyznających środki z rezerw celowych budżetu państwa zwiększono plan wydatków w § 3070 łącznie o 10 231,4 tys. zł, a w § 4080 łącznie o 5 265,4 tys. zł.

Komendant wskazał, że zmniejszenia dokonywane były m.in. na podstawie własnych rozliczeń poszczególnych paragrafów wydatków przesyłanych cyklicznie do KGP lub na polecenie KGP otrzymywane drogą elektroniczną i nie zna powodu zmiany przez KGP źródła finansowania wydatków w ww. paragrafach klasyfikacji budżetowej. Struktura wydatków KWP według grup ekonomicznych przedstawiała się w 2023 r. następująco:

- wydatki bieżące w kwocie 1 081 655,7 tys. zł, stanowiące 89,6% wydatków ogółem (wykonane w 100% planu po zmianach, wyższe o 22,4% od roku poprzedniego),
- wydatki majątkowe w kwocie 101 390,3 tys. zł, stanowiące 8,4% wydatków ogółem (wykonane w 98,9% planu o zmianach, o 328,0% wyższe od roku poprzedniego),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 23 310,2 tys. zł, stanowiące 1,9% wydatków ogółem (wykonane w 100% planu po zmianach, o 2,3% wyższe od roku poprzedniego),

⁵⁵ Na podstawie sprawozdania Rb-28 rocznego z dnia 5 lutego 2024 r. z wykonania planu wydatków budżetu państwa w 2023 r.

⁵⁶ Na podstawie sprawozdania Rb-28 rocznego z dnia 5 lutego 2024 r. z wykonania planu wydatków budżetu państwa w 2023 r.

⁵⁷ Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane funkcjonariuszom.

⁵⁸ Uposażenia i świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby.

- wydatki na finansowanie lub współfinansowanie projektów z udziałem środków UE i innych źródeł zagranicznych w kwocie 490,9 tys. zł, stanowiące 0,1% wydatków ogółem (wykonane w 92,6% planu po zmianach, o 10,0% niższe niż w roku poprzednim).

(akta kontroli: tom II, str. 230-237; tom V, str. 132-143)

W 2023 r. przeciętne zatrudnienie ogółem wyniosło 8736 osób i w porównaniu do 2022 r. (9122,85) zmniejszyło się o 386,85 osób. Na koniec 2023 r. zatrudnienie wynosiło 8736,33 osoby⁵⁹. Funkcjonariusze (status 10) stanowili 80,7% (7047 osób) zatrudnionych ogółem. Zastępca Komendanta wskazał, że wzrost poziomu wakatów jest w znacznym stopniu spowodowany odejściami ze służby funkcjonariuszy, którzy nabyli prawa emerytalne.

Plan wydatków na wynagrodzenia ogółem wynosił 742 814,9 tys. zł i został wykonany w kwocie 737 107,5 tys. zł (99,2%).

Poniesione przez KWP w 2023 r. koszty wynagrodzeń, według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2023 r., wyniosły 791 418,4 tys. zł (w tym 54 310,8 tys. zł wynagrodzenie roczne), co stanowiło 99,2% wynagrodzeń planowanych (797 125,7 tys. zł). W odniesieniu do 2022 r. (731 730,1 tys. zł) koszty wzrosły o 59 688,3 tys. zł (8,9%), w tym koszty dodatkowego wynagrodzenia rocznego (54 310,8 tys. zł) były wyższe o 6 873,9 tys. zł niż w 2022 r. (47 436,9 tys. zł).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto ogółem wzrosło z kwoty 6 255,80 zł do 7 031,30 zł (o 12,4%). W zakresie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 4 879,70 zł (wzrost o 14,1%), członków korpusu służby cywilnej – 5 743,42 zł (wzrost o 14,3%), a funkcjonariuszy – 7 415,85 zł (wzrost o 12,5%).

W sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2023 r., w rozdziale 75404 – Komendy wojewódzkie Policji, w dwóch statusach zatrudnienia wykazano wynagrodzenia wykonane (kol. 14) w kwotach wyższych łącznie o 32,0 tys. zł niż wynagrodzenia planowane (kol. 12). I tak:

- w statusie zatrudnienia 01 (osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń), wynagrodzenia wykonane wykazano w kwocie 14 113,7 tys. zł, tj. wyższe o 3,4 tys. zł niż wynagrodzenia planowane (14 110,3 tys. zł),
- w statusie zatrudnienia 03 (członkowie korpusu służby cywilnej), wykonanie osobowe wykazano w kwocie 22 176,0 tys. zł, tj. wyższe o 28,6 tys. zł niż wynagrodzenia planowane (22 147,4 tys. zł).

Powyższe było niezgodnie z § 17 ust. 1 załącznika nr 35 – Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶⁰. Według § 17 ust. 1 ww. załącznika, w kolumnach 14 i 15 kwoty wynagrodzeń powinny być ujmowane w wysokości zgodnej z kwotami brutto listy płac (łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne opłacanymi przez ubezpieczonych oraz z zaliczką na podatek dochodowy od tych wynagrodzeń, niezależnie od terminu płatności). Dane liczbowe wykazane w „Wykonaniu” według list płac brutto nie mogą przekraczać ustalonego zgodnie z § 16 pkt 11 planu po zmianach wynagrodzeń.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że wartości wykazane w kolumnie 14 i 15 sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2023 r. zostały wykazane, zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra

⁵⁹ W odniesieniu do stanu na koniec 2022 r. było niższe o 480,17 osób.

⁶⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 454.

Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w kwotach brutto list płac, naliczonych i zaksięgowanych w 2023 r. Powstałe różnice stanowiące przekroczenie naliczonych kosztów (kol. 14 i 15) w stosunku do planu wydatków (kol. 12 i 13) wynikają z pozostałych do zapłaty zobowiązań niewymagalnych, których termin płatności przypadał w 2024 r. Stosowanie zasady memoriałowej w rachunkowości jednostki nakazuje ewidencjonowanie w księgach rachunkowych kosztów okresu, którego one dotyczą, niezależnie od terminu ich zapłaty. Z tego też powodu sporządzone listy płac, wynikające z konieczności przypisania ich do kosztów grudnia 2023 r. zostały ujęte w księgach rachunkowych i wykazane w sprawozdaniu Rb-70. Zapłata niewymagalnych zobowiązań cywilnoprawnych (podatek dochodowy lub składki na ubezpieczenia społeczne) znalazła pokrycie w planie finansowym wydatków w kolejnym roku budżetowym. Jednocześnie wskazała, że zapis w Instrukcji do ww. rozporządzenia wskazujący, że dane liczbowe wykazane w kolumnie Wykonanie według list płac brutto (koszty) nie mogą przekraczać planu po zmianach wynagrodzeń ma zastosowanie w przypadku, kiedy jednostka nie przechodzi z zobowiązaniami z tytułu wynagrodzeń poprzedniego oraz kończąc okres sprawozdawczy nie wykazuje salda zobowiązań z roku bieżącego.

(akta kontroli: tom II, str. 141-146)

W 2023 r. 51 funkcjonariuszy złożyło do Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu raport o zwolnienie ze służby w Policji w związku z nabyciem praw emerytalnych, w tym 21 osób złożyło wnioski skutkujące przejściem na emeryturę w roku 2023, natomiast 30 osób do końca marca 2024 r. W okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby w związku z przejściem na emeryturę, Komendant zwiększył⁶¹ dodatek funkcyjny/służbowy⁶² 36 funkcjonariuszom⁶³. Zwiększenie dodatków wynosiło od 50 zł do 1500 zł (średnio 592,47 zł), przy czym stanowiło to od 8,0% do 71,4% wartości dodatku przed zwiększeniem (średnio 42,0%).

W KWP stosowano wytyczne KGP, określone w piśmie z dnia 26 października 2012 r.⁶⁴, według których sytuacje, w których przyznawana podwyżka dodatku służbowego/funkcyjnego miałyby objąć również ostatni miesiąc służby w Policji, Komendant Główny Policji uznał za szczególny przypadek.

Na próbie obejmującej 16 przypadków (44,4%) podwyższenia dodatków na łączną kwotę 12,1 tys. zł, w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby, ustalono, że:

- podwyższenie dodatków realizowane było na podstawie rozkazów personalnych Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu;
- we wszystkich badanych przypadkach dodatek funkcyjny/służbowy został przyznany w przeciągu miesiąca, tj. od jednego do 25 dni przed złożeniem

⁶¹ Zgodnie z § 8 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wyслуги lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1236, ze zm.), 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 w granicach obowiązujących stawek. Według § 9 ust. 4 ww. rozporządzenia, dodatek służbowy może być podwyższony na stałe lub na czas określony w granicach obowiązujących stawek w związku z powierzeniem policjantowi nowych lub dodatkowych zadań bądź obowiązków służbowych na innym stanowisku, a także za wzorową służbę.

⁶² Zgodnie z art. 104 ust. 2-5 ustawy o Policji, policjantowi pełniącemu służbę lub obowiązki na stanowisku kierowniczym lub samodzielnym przysługuje dodatek funkcyjny. Na stanowiskach innych policjant za należyte wykonywanie obowiązków służbowych może otrzymywać dodatek służbowy. Niezależnie od ww. dodatków policjantowi mogą być przyznawane dodatki do uposażenia uzasadnione szczególnymi właściwościami, kwalifikacjami, warunkami lub miejscem pełnienia służby. Dodatkami do uposażenia o charakterze stałym są dodatki ustalone w stawkach miesięcznych.

⁶³ Dodatek funkcyjny – 17 funkcjonariuszom; dodatek służbowy – 19 funkcjonariuszom.

⁶⁴ Kk-23550/2012.

wniosku o zwolnienie ze służby, w tym w 11 przypadkach do 7 dni, w trzech przypadkach od 8 do 14 dni, w jednym przypadku 15 dni i w jednym 25 dni; stwierdzono przypadki, w których funkcjonariusze po otrzymaniu rozkazu o przyznaniu jednorazowego dodatku funkcyjnego/służbowego składali (nawet jeden dzień po – identyfikator nr 933428 oraz nr 773322, dwa dni po – identyfikator nr 617461) wnioski o zwolnienie ze służby. W konsekwencji powyższego, ich ostatni dzień pełnienia służby przypadła w miesiącu, na który mieli przyznany dodatek. Ponieważ wynagrodzenie było wypłacane „z góry” (na początku miesiąca), otrzymywali jednorazowy dodatek, np. za lipiec 2023 r., pomimo że 1 lipca był ostatnim dniem pracy (identyfikator nr 933399), za styczeń 2023 r., pomimo że 5 stycznia był ostatnim dniem pracy (identyfikator nr 933152), za luty 2023 r., pomimo że 2 luty był ostatnim dniem pracy (identyfikator nr 773322);

- okres jaki upłynął od ostatniego do kolejnego zwiększenia dodatku wynosił od 35⁶⁵ do 2817 dni, w czterech⁶⁶ przypadkach dodatki funkcyjne podwyższono rozkazem personalnym wydanym po upływie odpowiednio 58, 35, 96, 96 dni od daty wcześniejszego zwiększenia dodatku funkcyjnego, przy czym w uzasadnieniach ponownego przyznania dodatku nie odniesiono się do okresu pomiędzy kolejnymi zwiększeniami, w czterech przypadkach od 146 dni do 148 dni, w czterech przypadkach od 435 dni do 757 dni, w czterech przypadkach okres ten wynosił od 1940 dni do 2817 dni. W jednym przypadku (identyfikator nr 617060) decyzji (rozkaz personalny nr 122/2023 z dnia 5 stycznia 2023 r.) nadano rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 ustawy Kpa. W przypadku tym wniosek personalny o zwiększenie dodatku wpłynął w dniu 5 stycznia 2023 r., w tym samym dniu został wydany rozkaz personalny przyznający zwiększenie dodatku funkcyjnego również od 5 stycznia 2023 r. W dniu 12 stycznia 2023 r. funkcjonariusz złożył wniosek o zwolnienie ze służby z dniem 3 lutego 2023 r.;
- zwiększenie dodatków wynosiło od 250 zł do 1500 zł (średnio 760 zł), przy czym stanowiło to od 37,9% do 71,4% wartości dodatku przed zwiększeniem;
- podwyższono 10 dodatków funkcyjnych (kwota 10,0 tys. zł, średnio 1000 zł) i sześć dodatków służbowych (kwota 2,1 tys. zł, średnio 359 zł);
- w uzasadnieniach decyzji (rozkazów personalnych) w sprawie podwyższenia dodatku ograniczono się do wskazania przesłanek dotyczących przyznania dodatków, zamiast do przesłanek odnoszących się do ich podwyższenia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w 15 przypadkach funkcjonariusze odeszli ze służby w miesiącu, na który był podwyższony lub od którego był podwyższony dodatek, w jednym przypadku funkcjonariusz odszedł ze służby w drugim miesiącu podwyższenia dodatku (dodatek stanowił 71,4% wartości dodatku przed zwiększeniem);
- w dwóch przypadkach podwyższenia dodatku służbowego podano podstawę prawną dotyczącą dodatku funkcyjnego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

⁶⁵ Rozkazem personalnym nr 122/2023 z 5 stycznia 2023 r. przyznającym podwyższenie dodatku funkcyjnego z dniem 5 stycznia 2023 r.

⁶⁶ Tj.: [1] identyfikator nr 933428 – dodatek przyznany od 1 października 2023 r. został zwiększony rozkazem z dnia 28 listopada 2023 r. o 550 zł na okres od 1 do 29 lutego 2024 r.; [2] identyfikator nr 933250 – dodatek przyznany od 1 listopada 2023 r. został zwiększony rozkazem z dnia 6 grudnia 2023 r. o 800 zł na okres od 1 do 31 stycznia 2024 r.; [3] identyfikator nr 617060 – dodatek przyznany od 1 października 2022 r. został zwiększony rozkazem z dnia 5 stycznia 2023 r. o 1500 zł na okres od 5 stycznia 2023 r.; [4] identyfikator nr 773228 – dodatek przyznany od 1 października 2022 r. został zwiększony rozkazem z dnia 5 stycznia 2023 r. o 600 zł na okres od 1 do 28 lutego 2023 r.

- w jednym⁶⁷ przypadku, wysokość przyznanego zwiększenia dodatku funkcyjnego w kwocie 1,5 tys. zł stanowiła 71,4% dotychczas ustalonej kwoty dodatku. Naczelnik Kadr wyjaśniła, że w przedmiotowym przypadku podwyższenie dodatku zostało przyznane na stałe i obejmowało dwa ostatnie miesiące pełnienia służby, natomiast, według ww. wytycznych zwiększenie nie mogło przekroczyć 50% dotychczas ustalonej kwoty dodatku w sytuacjach, w których przyznana podwyżka objęłaby ostatni miesiąc pełnienia służby;
- nie stwierdzono przypadków przyznania zwiększenia dodatku funkcyjnego lub służbowego po złożeniu wniosku o zwolnienie ze służby. W jednym przypadku notatka dowódcy oddziału z dnia 11 grudnia 2023 r., dotycząca raportu funkcjonariusza (identyfikator nr 773322) z dnia 30 listopada 2023 r. o zwolnienie ze służby w Policji z dniem 2 lutego 2024 r. świadczyła o tym, że przed złożeniem w dniu 15 listopada 2023 r. wniosku personalnego o podwyższenie funkcjonariuszowi dodatku służbowego wiedział on o planach funkcjonariusza w zakresie złożenia raportu o zwolnienie w lutym 2024 r. ze służby. Według przedmiotowej notatki rozmowa w trakcie której funkcjonariusz oznajmił, że planuje wystąpić z raportem do Komendanta z prośbą o przejście na zaopatrzenie emerytalne w lutym 2024 r. została przeprowadzona 10 października 2023 r.

W trakcie kontroli NIK oszacowano, że w badanych przypadkach, wzrost dodatków funkcyjnych/służbowych dla funkcjonariuszy odchodzących na zaopatrzenie emerytalne lub rentowe o kwotę 12,1 tys. zł skutkowało poniesieniem przez KWP wyższych wydatków o kwotę 147,7 tys. zł z tytułu innych wypłaconych świadczeń. KWP nie była w posiadaniu informacji w zakresie wzrostu miesięcznego obciążenia budżetu państwa z tytułu wzrostu emerytury/renty w związku ze zwiększeniem ww. dodatków.

(akta kontroli: tom V, str. 1-130, 235-236, 438-439; tom VI, str. 38)

W 2023 r. stwierdzono 37 przypadków odejścia ze służby w okresie sześciu miesięcy od dnia zatrudnienia. W związku z rozwiązaniem stosunku służbowego funkcjonariuszom tym wypłacono odprawy w kwocie wynoszącej łącznie 136,0 tys. zł oraz ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w kwocie wynoszącej łącznie 35,3 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania urlopu było przebywanie funkcjonariuszy na szkoleniu/kursie zawodowym podstawowym.

(akta kontroli: tom II, str. 96-139)

Kontrola nie wykazała przypadków zawierania z własnymi pracownikami umów cywilnoprawnych trwających nieprzerwanie co najmniej przez trzy miesiące. W 2023 r. cztery osoby wykonywały zadania pomocnicze⁶⁸ przez okres co najmniej trzech miesięcy na podstawie umów zleceń dotyczących: sprzątnięcia pomieszczeń⁶⁹, układania list płac, dokumentów księgowych w tomy miesięczne i przygotowywania ich do archiwizacji⁷⁰, skompletowania dokumentów dotyczących przedawnionych należności, przygotowanie do archiwizacji dokumentów dotyczących ewidencji księgowej dochodów budżetowych z 2022 r. i 2023 r., dokumentów wypłaconych odszkodowań za lata 2022-2023⁷¹, opracowywania kosztorysów, nadzoru inwestycyjnego oraz rozliczania zadań inwestycyjnych i remontowych

⁶⁷ Identyfikator nr 617060.

⁶⁸ Jako zadania „podstawowe” należy rozumieć wykonywanie pracy w komórkach merytorycznych, a jako „pomocnicze” w komórkach obsługowych (typu kadry, księgowość, administracja, wspomaganie informatyczne).

⁶⁹ W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

⁷⁰ W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2023 r. i od 1 lipca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

⁷¹ W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 maja 2023 r. i od 7 czerwca 2023 r. do 6 lutego 2024 r.

w zakresie branży elektrycznej⁷². W wyniku realizacji tych umów poniesiono wydatki w łącznej kwocie 184,8 tys. zł.

(akta kontroli: tom II, str. 152-166)

Na dzień 31 grudnia 2023 r. wystąpiły zobowiązania w wysokości 73 152,8 tys. zł⁷³, w tym zobowiązania wymagalne w wysokości 140,6 tys. zł. W odniesieniu do 2022 r.⁷⁴ były niższe odpowiednio o 17 569,2 tys. zł (19,4%) i 8 372,1 tys. zł (98,3%). Zobowiązania KWP na dzień 31 grudnia 2022 r.⁷⁵ (90 722,1 tys. zł, w tym wymagalne w kwocie 8 512,7 tys. zł) stanowiły 9,7% planu wydatków według ustawy budżetowej na rok 2023 (935 061,0 tys. zł). Z wyłączeniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§§ 4040, 4070 – 53 173,9 tys. zł) wynosiły 37 598,2 tys. zł, tj. 4,0% planu wydatków. Zobowiązania występujące na koniec 2022 r. w 52 podziałkach klasyfikacji budżetowej, stanowiły w 18 przypadkach ponad 30% planu wydatków według ustawy budżetowej na rok 2023, natomiast w 10⁷⁶ przypadkach nie znajdowały pokrycia w planie finansowym wydatków.

(akta kontroli: tom I, str. 335-343; tom V, str. 132-142, 361)

Na koniec grudnia 2022 r. w KWP występowały zobowiązania w kwocie 5 246,4 tys. zł, których pierwotny termin płatności podlegał prolongacji do dnia 28 lutego 2023 r. Nie zwalniało to KWP z odsetek powstałych w trakcie realizacji umowy. Informację w zakresie dochodzenia należności z tytułu odsetek kontrahent miał przekazać po dokonaniu przez KWP spłaty wymagalnych należności.

(akta kontroli: tom II, str. 257-293, 374; tom VI, str. 83-85)

Szczegółowa analiza zapisów księgowych w miesiącach styczeń-maj 2023 r. wykazała, że w księgach rachunkowych 2023 r. ujmowano dowody księgowe wystawione w 2022 r. i dotyczące operacji gospodarczych z 2022 r., w tym np. w miesiącu styczniu 2023 r. ujęto siedem takich operacji gospodarczych na kwotę 16,4 tys. zł, w lutym 12 na kwotę 52,3 tys. zł, w marcu 53 na kwotę 51,1 tys. zł, w kwietniu 42 na kwotę 191,9 tys. zł, w maju 37 na kwotę 19,8 tys. zł. W jednym przypadku, w miesiącu maju ujęto operację gospodarczą na kwotę 0,3 tys. zł, która wystąpiła w listopadzie 2021 r. o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom V, str. 362-373, 377-380, 383-385)

KWP nie posiadała dokumentacji potwierdzającej dokonanie analizy poziomu zobowiązań Komendy z 2022 r. i ich wpływu na zabezpieczenie środków finansowych w 2023 r. Nie posiadała także dokumentacji wskazującej na informowanie dysponenta wyższego stopnia o zagrożeniu w związku z powyższym realizacją wydatków w 2023 r. Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że o znaczącym wpływie zobowiązań z 2022 r. na sytuację finansową KWP informowano KGP telefonicznie. W zakresie podejmowanych działań mających na celu uregulowanie w grudniu 2022 r. wszystkich zobowiązań wymagalnych wyjaśniła, że KGP na bieżąco zbierała i analizowała potrzeby wszystkich jednostek organizacyjnych Policji w zakresie zobowiązań wymagalnych powstałych w 2022 r., co zostało podkreślone w piśmie

⁷² W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

⁷³ Na podstawie sprawozdania Rb-28 rocznego z dnia 5 lutego 2024 r. z wykonania planu wydatków budżetu państwa w 2023 r., po korekcie z dnia 14 lutego 2024 r.

⁷⁴ Według sprawozdania Rb-28 rocznego z dnia 13 kwietnia 2023 r. z wykonania planu wydatków budżetu państwa w 2022 r. zobowiązania wyniosły 90 722,0 tys. zł, w tym wymagalne 8 512,7 tys. zł.

⁷⁵ Według sprawozdania Rb-28 z wykonania wydatków budżetu państwa rocznego za 2022 r. z dnia 13 kwietnia 2023 r.

⁷⁶ Tj.: [1] rozdział 75401, § 4000 o 133,7 tys. zł (62,8%), [2] rozdział 75401, § 4270 o 11,3 tys. zł (188,3%), [3] rozdział 75404, § 4000 o 1 920,4 tys. zł (63,4%), [4] rozdział 75404, § 4230 o 1,0 tys. zł (100,0%), [5] rozdział 75404, § 4270 o 20,2 tys. zł (10,4%), [6] rozdział 75405, § 4000 o 11 952,0 tys. zł (191,6%), [7] rozdział 75405, § 4230 o 7,2 tys. zł (144,0%), [8] rozdział 75405, § 4270 o 23,2 tys. zł (5,5%), [9] rozdział 75405, § 4290 o 12,5 tys. zł (250,0%), [10] rozdział 75405, § 4430 o 193,9 tys. zł (450,9%).

KGP z dnia 1 marca 2023 r.⁷⁷ Identyfikację obszarów ryzyka, jak wyjaśniła, prowadzono w systemie elektronicznym „ZARA” zgodnie z decyzją nr 260/2020 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z dnia 8 września 2020 r., zmienioną decyzją nr 452/2023 z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie planowania strategicznego oraz organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach Policji województwa dolnośląskiego.

Zgodnie z powyższą decyzją prowadzono rejestr ryzyk w jednostce, w którym dla każdego zidentyfikowanego ryzyka określony został cel identyfikacji oraz zadanie jakiego ma służyć identyfikacja zdarzenia stanowiącego ryzyko, a także następstwo jego zaistnienia. Określono również prawdopodobieństwo zaistnienia ryzyka, poziom istotności i jego materializację w danym roku. Jednym z ryzyk określonych w rejestrze na 2023 r. było ryzyko polegające na nieterminowym uregulowaniu zobowiązań. Celem identyfikacji ryzyka było zapewnienie właściwego funkcjonowania jednostki poprzez monitorowanie terminów płatności zobowiązań. W roku 2023 w związku z powstaniem zobowiązań wymagalnych i co za tym idzie koniecznością zapłaty odsetek stwierdzono materializację zdefiniowanego ryzyka i uznano jego następstwa jako prawdopodobne.

(akta kontroli: tom I, str. 13-15, 17-23; tom II, str. 174, 193-196; tom V, str. 362-364, 377-382)

W związku z pismem KGP z dnia 17 stycznia 2023 r.⁷⁸ Komenda sporządziła⁷⁹ rozliczenie potrzeb w zakresie paragrafów klasyfikacji budżetowej relacjonowanych do uposażeń. Wykazano potrzeby w zakresie zobowiązań z 2022 r. oraz potrzeby na miesiące styczeń i luty 2023 r. W odpowiedzi na pismo z dnia 14 marca 2023 r.⁸⁰ do KGP przesłano informację w zakresie przewidywanych wydatków dotyczących niezbędnych, wymagalnych płatności w okresie marzec-kwiecień, maj-czerwiec, w III kwartale oraz w IV kwartale 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 267-299)

W odniesieniu do limitu wydatków określonego planem finansowym, zaangażowanie wydatków wynosiło powyżej: 35% planu w 86 przypadkach na koniec I kwartału 2023 r., 60% planu w 93 przypadkach na koniec II kwartału 2023 r. oraz 85% planu w 73 przypadkach na koniec III kwartału 2023 r.

Przekroczenie zaangażowania wydatków ponad posiadany limit ogółem wydatków określony w planie finansowym/projekcie planu finansowego wystąpiło w czterech⁸¹ z 12 miesięcy (według stanu na ostatni dzień miesiąca), przy czym najwyższe przekroczenie miało miejsce w lutym 2023 r. i wynosiło 41 367,2 tys. zł⁸².

W odniesieniu do limitu wydatków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, zaangażowanie wydatków było wyższe od limitu określonego planem finansowym w 21 przypadkach na koniec I kwartału 2023 r., w 18 przypadkach na koniec II kwartału 2023 r. i w 20 przypadkach na koniec III kwartału 2023 r. Największe przekroczenia zaangażowania ponad posiadany limit wystąpiły w § 4000, przy czym na koniec I kwartału 2023 r. wynosiły łącznie 41 885,4 tys. zł⁸³, na koniec

⁷⁷ W przedmiotowym piśmie KGP odniosła się do kierowanych do Biura Finansów KGP wniosków o zwiększenie limitu wydatków na 2023 r.

⁷⁸ L.dz. FB-387/2023.

⁷⁹ Pismo z dnia 23 stycznia 2023 r., L.dz. FB-034-9/1/2023/MP.

⁸⁰ Pismo z L.dz. FB-1792/2023/KW

⁸¹ Styczeń 2023 r. – 1 785,2 tys. zł, luty 2023 r. – 41 367,2 tys. zł, lipiec 2023 r. – 13 119,1 tys. zł, listopad 2023 r. – 9 256,3 tys. zł.

⁸² 944 735,6 tys. zł (plan po zmianach ogółem) – 986 102,8 tys. zł (zaangażowanie wydatków).

⁸³ Rozdział 75401 – 904,3 tys. zł, rozdział 75402 – 160,2 tys. zł, rozdział 75404 – 6 817,1 tys. zł, rozdział 75405 – 34 003,8 tys. zł.

II kwartału 2023 r. wynosiły 29 838,4 tys. zł⁸⁴, a na koniec III kwartału 2023 r. wynosiły 28 828,4 tys. zł⁸⁵.

(akta kontroli: tom V, str. 154-159, 327-358)

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że w systemie finansowo-księgowym nie wyodrębniono kont dla zobowiązań wymagalnych. Zobowiązania wymagalne, tj. takie, dla których termin płatności przypada na przedostatni dzień miesiąca sprawozdawczego (ostatni dzień miesiąca nie jest uznawany za wymagalny) są wykazywane w sprawozdaniach automatycznie dzięki określonym algorytmom systemu. W programie finansowo-księgowym SWOP F-K jest możliwość wygenerowania zestawienia zobowiązań przeterminowanych oraz zestawienia faktur według terminów płatności⁸⁶. Pracownicy Zespołu Wydatków Rzeczowych, dokonujący przelewów zobowiązań, uprzednio sortują dokumenty według określonych przez kontrahentów dat zapłaty, co umożliwia dochowanie wymaganych terminów płatności. Bieżące monitorowanie terminów płatności możliwe jest poprzez sortowanie dokumentów w systemie, wskazując datę wymagalności lub zakres terminów podlegających analizie.

(akta kontroli: tom I, str. 13-15)

W 2023 r. złożono w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR co najmniej 120 wniosków o zwiększenie planu finansowego KWP, z tego dwa wnioski zostały odrzucone, tj.:

- wniosek o zwiększenie planu finansowego w § 6060 na kwotę 500,0 tys. zł – powód odrzucenia wniosku, zgodnie z uzasadnieniem Biura Finansów KGP umieszczonym w systemie TREZOR – „wnioski o dokonanie zmian w planie finansowym na 2023 rok, dotyczących przeznaczenia ewentualnych oszczędności z uposażeń lub innych należności dla funkcjonariuszy na zakupy inwestycyjne nie uzyskują akceptacji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji”,
- wniosek o zwiększenie planu finansowego o środki pochodzące z rezerwy celowej nr 56 w § 4050, § 4060, § 4180 na łączną kwotę 4 397,2 tys. zł – na potrzeby związane ze zmianami systemowymi dotyczącymi ww. paragrafów od VI-VIII 2023 r. – powód odrzucenia wniosku, zgodnie z uzasadnieniem Biura Finansów KGP umieszczonym w systemie TREZOR – „celem zarchiwizowania”, ponieważ wniosek nie został zrealizowany przez Ministerstwo Finansów. Ostatecznie, w dniu 29 czerwca 2023 r. został złożony wniosek zabezpieczający potrzeby na dłuższy okres czasu, tj. VI-XII 2023 r. na kwotę 10 201,2 tys. zł, który został uwzględniony w dniu 4 sierpnia 2023 r. Wniosek obejmował potrzeby zawarte we wcześniej niezrealizowanym wniosku na kwotę 4 397,2 tys. zł.

Odrzucone wnioski nie dotyczyły przyznania środków z rezerwy celowej na pokrycie zobowiązań wymagalnych. Nie wystąpiły przypadki złożenia wniosków przez KWP, które pozostały bez rozpatrzenia przez KGP.

(akta kontroli: tom V, str. 362-385)

W 2023 r. zaciągano zobowiązania ponad plan finansowy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁸⁴ Rozdział 75401 – 866,1 tys. zł, rozdział 75402 – 141,8 tys. zł, rozdział 75404 – 3 247,0 tys. zł, rozdział 75405 – 25 583,5 tys. zł.

⁸⁵ Rozdział 75401 – 469,5 tys. zł, rozdział 75402 – 58,3 tys. zł, rozdział 75404 – 5 443,5 tys. zł, rozdział 75405 – 22 857,1 tys. zł.

⁸⁶ Stosowany w KWP system finansowo-księgowy umożliwia wprowadzanie terminu płatności wynikającego z dokumentu źródłowego.

W każdym miesiącu 2023 r. wystąpiły przypadki, w których zaciągnięte zobowiązania przekroczyły plan finansowy w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej wydatków:

Miesiące 2023 r.	Liczba przypadków	Paragrafy	Łączna kwota przekroczenia	Największe przekroczenia
Styczeń	6	4000, 4270, 4430	11 113,1 tys. zł	rozdział 75405, § 4000 o 8 559,1 tys. zł (o 137,2%)
Luty	12	4000, 4170, 4270, 4290, 4410, 4430, 4580	3 695,5 tys. zł	rozdział 75405, § 4000 o 2 717,7 tys. zł (o 12,4%)
Marzec	7	4000, 4230, 4430, 4580, 4590	3 952,0 tys. zł	rozdział 75405, § 4000 o 3 172,7 tys. zł (o 11,2%)
Kwiecień	3	4000, 4580	733,9 tys. zł	rozdział 75405, § 4580 o 353,5 tys. zł (o 536,4%); rozdział 75405, § 4000 o 296,7 tys. zł (o 0,8%)
Maj	5	3070, 4000, 4580	880,1 tys. zł	rozdział 75405, § 4580 o 386,5 tys. zł (o 580,0%); rozdział 75405, § 3070 o 297,3 tys. zł (o 4,8%)
Czerwiec	5	3070, 4430, 4580	3 544,2 tys. zł	rozdział 75405, § 4000 o 2 964,6 tys. zł (o 6,9%)
Lipiec	11	3070, 4000, 4430, 4580, 4590	12 889,6 tys. zł	rozdział 75405, § 4000 o 7 636,9 tys. zł (o 17,7%)
Sierpień	9	3070, 4000, 4280, 4430, 4580	7 636,6 tys. zł	rozdział 75405, § 4000 o 5 504,6 tys. zł (o 11,3%)
Wrzesień	9	4000, 4230, 4430, 4580	13 015,6 tys. zł	rozdział 75405, § 4000 o 10 053,4 tys. zł (o 21,0%)
Październik	10	4000, 4170, 4430, 4580	14 999,9 tys. zł	rozdział 75405, § 4000 o 11 796,0 tys. zł (o 23,5%)
Listopad	15	4000, 4230, 4410, 4430, 4580, 4590, 4710, 4580, 4610, 6050	23 773,9 tys. zł	rozdział 75407, § 6050 o 15 117,3 tys. zł (o 221,8%)
Grudzień	58	3070, 4000, 4040, 4070, 4010, 4020, 4050, 4080, 4110, 4120, 4140, 4170, 4180, 4230, 4250, 4270, 4290, 4410, 4430, 4480, 4520, 4580, 4710	71 387,7 tys. zł (bez wynagrodzenia rocznego § 4040 i § 4070: 16 091,2 tys. zł)	z wyłączeniem wynagrodzenia rocznego: rozdział 75405, § 4000 o 6 154,0 tys. zł (o 8,8%)

(akta kontroli: tom I str. 369-400, 480-487; tom II, str. 230-237; tom V, str. 144-207, 351-360)

KWP przedłożyła do KGP półroczną oraz roczną informację o wykonaniu budżetu w 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 428-479)

Plan wydatków majątkowych KWP według ustawy budżetowej na rok 2023 wynosił 37 250,0 tys. zł⁸⁷ i obejmował realizację 25 zadań. W trakcie roku budżetowego został zwiększony do 102 545,8 tys. zł (o 65 295,8 tys. zł). W ciągu roku zrezygnowano z realizacji pięciu zadań oraz wprowadzono do realizacji pięć nowych. Wykonanie

⁸⁷ Z wyłączeniem planu wydatków na finansowanie lub współfinansowanie projektów z udziałem środków UE i innych źródeł zagranicznych w kwocie 172,0 tys. zł (§§ 6068 i 6069).

planu wyniosło 101 390,3 tys. zł (98,9%), w tym 95 126,3 tys. zł (98,8%) w zakresie wydatków inwestycyjnych oraz 6 264,0 tys. zł (100%) w zakresie zakupów inwestycyjnych. Niższe o 1 154,5 tys. zł wykonanie planu wydatków⁸⁸ inwestycyjnych wynikało z częściowego opłacenia faktury nr FV/002/12/2023 z dnia 4 grudnia 2023 r. wystawionej na kwotę 3 537 934,85 zł, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom V, str. 210-215, 386-432)

Odsetki

W 2023 r. KWP poniosła wydatki z tytułu odsetek⁸⁹ w kwocie 244,8 tys. zł⁹⁰ (100% planu po zmianach), w tym 232,8 tys. zł, które były skutkiem nieterminowych płatności⁹¹ dokonanych zarówno w 2022 r. jak i w 2023 r. Ponadto, według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. do zapłaty pozostawały zobowiązania wymagalne⁹² z tytułu odsetek w kwocie 851,1 tys. zł.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że w systemie finansowo-księgowym SWOP naliczono odsetki statystyczne za każdy dzień zwłoki, a w przypadku wystawienia przez kontrahenta noty odsetkowej dokument ewidencjonowano w systemie. Kontrola wykazała, że system finansowo-księgowy posiadał funkcjonalność w zakresie naliczania odsetek od nieterminowych płatności, po uiszczeniu płatności, przy czym w przypadku prolongaty terminu, nie uwzględniał pierwotnego terminu płatności, lecz termin ostatni, po zmianie. W KWP nie naliczono na koniec każdego kwartału 2023 r. i nie ewidencjonowano odsetek od zobowiązań przeterminowanych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 167-171, 230-237)

Badanie 26 dowodów księgowych na łączną kwotę 91,2 tys. zł (39,2% wydatków ogółem z tytułu odsetek od nieterminowych płatności) wykazało, że wydatki w kwocie 67,8 tys. zł dotyczyły braku uregulowania w terminie 223 płatności dokonanych w 2023 r. na łączną kwotę 6 310,4 tys. zł, natomiast wydatki w kwocie 22,2 tys. zł dotyczyły braku uregulowania w terminie 128 płatności dokonanych w 2022 r.

(akta kontroli: tom II, str. 428-541)

Zobowiązania z tytułu odsetek w kwocie 851,1 tys. zł⁹³ dotyczyły braku uregulowania w 2023 r. w terminie 91 płatności na łączną kwotę 16 909,5 tys. zł⁹⁴ z tytułu zakupu paliw. Opóźnienia w płatnościach wynosiły od jednego do 217 dni⁹⁵.

Ujęte w ewidencji księgowej dowody księgowe dotyczące odsetek w kwocie 851,1 tys. zł nie zawierały potwierdzenia dokonania kontroli formalno-rachunkowej mającej na celu ustalenie, czy dane liczbowe zawarte w dokumencie nie zawierają błędów matematycznych oraz ocenę, czy operacja udokumentowana jest

⁸⁸ W rozdziale 75407 (Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości).

⁸⁹ § 4580 – pozostałe odsetki.

⁹⁰ Rozdział 75404 (Komendy wojewódzkie Policji) – 94,8 tys. zł; rozdział 75405 (Komendy powiatowe Policji) – 150,0 tys. zł.

⁹¹ Rozdział 75404 (Komendy wojewódzkie Policji) – 94,8 tys. zł; rozdział 75405 (Komendy powiatowe Policji) – 138,0 tys. zł.

⁹² Nota odsetkowa nr N900023115 z dnia 6 lipca 2023 r. na kwotę 140 565,17 zł oraz nota odsetkowa nr N900027616 z dnia 5 stycznia 2024 r. na kwotę 710 553,96 zł.

⁹³ Nota odsetkowa nr N900023115 z dnia 6 lipca 2023 r. na kwotę 140 565,17 zł oraz nota odsetkowa nr N900027616 z dnia 5 stycznia 2024 r. na kwotę 710 553,96 zł.

⁹⁴ Przykładowo: [1] faktura z dnia 3 stycznia 2023 r. (0466889813), kwota 749 143,28 zł, płatna do 8 lutego 2023 r., zapłacono 9 czerwca 2023 r., naliczono odsetki 41 597,98 zł; [2] faktura z dnia 17 stycznia 2023 r. (0466927817), kwota 586 740,68 zł, płatna do 23 lutego 2023 r., zapłacono 9 czerwca 2023 r., naliczono odsetki 28 541,32 zł; [3] faktura z dnia 2 lutego 2023 r. (0466958837), kwota 861 824,49 zł, płatna do 13 marca 2023 r., zapłacono 9 czerwca 2023 r., naliczono odsetki 33 647,99 zł; [4] faktura z dnia 17 lutego 2023 r. (0466993851), kwota 630 956,62 zł, płatna do 24 marca 2023 r., zapłacono 9 czerwca 2023 r., naliczono odsetki 22 295,24 zł.

⁹⁵ Powyżej 100 dni – 52 przypadki.

prawidłowym typem dowodu księgowego, a także czy zawiera on wszystkie niezbędne elementy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 207-215)

Badanie wydatków bieżących i wydatków majątkowych

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w łącznej wysokości 65 875,8 tys. zł, co stanowiło 5,5% wydatków KWP ogółem (obejmujących 47 dowodów księgowych). Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów i dowodów księgowych, odpowiadających wydatkom pozapłacowym w kwocie powyżej 1,0 tys. zł. 37 dowodów o wartości 48 359,9 tys. zł wylosowano metodą monetarną (MUS⁹⁶), a 10 dowodów o wartości 17 515,9 tys. zł dobrano w sposób celowy.

Realizacja objętych badaniem wydatków była zgodna z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp; wydatków dokonywano w sposób celowy. Na wszystkich badanych dokumentach księgowych zamieszczone były m.in.: podpisy osób potwierdzających, że wydatek był zgodny z 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. Wystąpiły 22 przypadki nieterminowych płatności na łączną kwotę 19 702,2 tys. zł, które w 16 przypadkach nie skutkowały zapłatą odsetek, kar lub opłat z uwagi na udzielone przez dostawców prolongaty terminów. W pozostałych sześciu przypadkach wydatków o wartości 389,9 tys. zł zapłacone odsetki wyniosły 4,9 tys. zł, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W badanej próbie wydatków wystąpiły trzy przypadki na łączną kwotę 26,8 tys. zł dokonania płatności po terminie, ale jeszcze przed zakończeniem miesiąca⁹⁷, stwierdzono również pięć przypadków braku ujęcia w ewidencji księgowej zobowiązań przeterminowanych o wartości łącznej 1 952,3 tys. zł, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 414-421; tom II, str. 230-237; tom III, str. 281-288, 338; tom IV, str. 1, 16-44, 55-62, 239-499)

Rezerwy celowe

Szczegółową kontrolą objęto wydatki ze środków uruchomionych z czterech rezerw celowych (część 83 poz. 4, 16, 35 i 72), przyznanych w łącznej kwocie 61 258,0 tys. zł, co stanowiło 53,0% wszystkich środków otrzymanych z rezerw celowych budżetu państwa. Doboru próby dokonano w sposób celowy. Badanie wykazało, że:

- a) we wszystkich przypadkach, po otrzymaniu decyzji o zmianie planu wydatków w związku z przyznaniem środków z rezerwy celowej budżetu państwa, w planie finansowym KWP zostały wprowadzone stosowne zmiany;
- b) środki w kwocie 60 831,2 tys. zł przeznaczono na zadania, które były znane na etapie konstruowania budżetu na rok 2023, aczkolwiek na etapie planowania budżetu na 2023 r. nie zgłaszano niedoszacowania w tym zakresie. Przyczyną braku zaplanowania tych wydatków na etapie prac projektowych do ustawy budżetowej na rok 2023 było przyznanie KWP w dniu 20 lipca 2022 r. zbyt niskich wstępnych i wyjściowych kwot wydatków na 2023 r.;
- c) wnioskowanie o środki z rezerw celowych wynikało z faktycznych potrzeb KWP i było celowe;
- d) środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, w tym:

⁹⁶ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁹⁷ Tj. w ostatnim lub przedostatnim dniu miesiąca.

- poz. 4 (15 784,2 tys. zł⁹⁸) – na uzupełnienie wydatków budżetowych Policji (m.in. z tytułu wynagrodzeń wypłacanych funkcjonariuszom przez okres roku, odpraw, nagród jubileuszowych, składek ZUS za zwolnionych funkcjonariuszy w związku ze zwolnieniem ze służby, usług wykonanych przez biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych, zakupu paliwa, części zamiennych do pojazdów służbowych, opłat za parkowanie pojazdów zatrzymanych do spraw dochodzeniowo-śledczych, remontów pojazdów służbowych, opłat za energię elektryczną, ciepłą, gaz, wodę, dzierżawę pojemników na odpady, wywóz odpadów, przeglądów instalacji gazowych, kominiarskich, usług pocztowych, kurierskich i telekomunikacyjnych),
- poz. 16 (9 367,7 tys. zł⁹⁹) – na uregulowanie zobowiązań wymagalnych wynikających z wyroków sądowych (405,8 tys. zł), uregulowanie zobowiązań wymagalnych wynikających z faktur wystawionych przez ORLEN S.A. (6 846,9 tys. zł), których termin wymagalności przypadał na 16 listopada 2023 r., na zabezpieczenie płatności z tytułu wydatków bieżących, wynagrodzeń biegłych w postępowaniach przygotowawczych, kosztów dojazdów do pracy osób mieszkających poza siedzibą jednostki (2 115,0 tys. zł),
- poz. 35 (2 740,4 tys. zł¹⁰⁰) – na sfinansowanie wypłaty świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszom Policji, o którym mowa w art. 120a ustawy o Policji,
- poz. 72 (33 344,7 tys. zł¹⁰¹) – na uzupełnienie wydatków budżetowych Policji (m.in. z tytułu: nagród jubileuszowych, odpraw oraz ekwiwalentów za urlopy, rekompensaty za czas służby przekraczający określoną normę czasu pracy, dopłat do wypoczynku, przejazdów raz w roku, zasiłków na zagospodarowanie, przeniesień służbowych i dojazdów do miejsca pracy),

e) przyznane środki zostały wykorzystane w kwocie 61 237,1 tys. zł; wydatki zostały poniesione do wysokości określonej w planie finansowym, a niewykorzystane środki w łącznej wysokości 20,9 tys. zł zostały zablokowane.

(akta kontroli: tom II, str. 2-6, 8-95, 198-201)

Zobowiązania

Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. zobowiązania Komendy wynosiły 73 152,8 tys. zł¹⁰² (w tym wymagalne 140,6 tys. zł) i były niższe niż na koniec 2022 r. (90 722,1 tys. zł). W odniesieniu do 2022 r.¹⁰³ zobowiązania były niższe o 17 569,2 tys. zł (o 19,4%), w tym wymagalne o 8 372,1 tys. zł (o 98,3%).

Główną pozycję zobowiązań stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§§ 404, 407), które wyniosły 55 300,6 tys. zł (75,6%). Pozostałe zobowiązania w kwocie 17 852,2 tys. zł (24,4%) dotyczyły w szczególności: zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) – 3 554,8 tys. zł, zakupu energii (§ 4260) – 2 415,1 tys. zł, wydatków osobowych niezaliczonych do uposażeń wypłacanych

⁹⁸ Wniosek KWP z 24 kwietnia 2023 r., decyzja Ministra Finansów z 28 kwietnia 2023 r.

⁹⁹ Były to: [1] wniosek KWP z 17 marca 2023 r., decyzja Ministra Finansów z 24 kwietnia 2023 r.; [2] wniosek KWP z 26 lipca 2023 r., decyzja Ministra Finansów z 18 sierpnia 2023 r.; [3] wniosek z 20 grudnia 2023 r., decyzja Ministra Finansów z 28 grudnia 2023 r.; [4] wniosek KWP z 16 listopada 2023 r., decyzja Ministra Finansów z 15 grudnia 2023 r.

¹⁰⁰ Wniosek KWP z 4 lipca 2023 r., decyzja Ministra Finansów z 8 sierpnia 2023 r.

¹⁰¹ Wniosek KWP z 22 września 2023 r., decyzja Ministra Finansów z 27 września 2023 r. nr MF/FS7.4143.3.288.2023.MF.4354 oraz wniosek KWP z 27 października 2023 r. i decyzja Ministra Finansów korekta z dnia 15 listopada 2023 r. nr MF/FS7.4143.3.288.2023.MF.4354.K01.

¹⁰² Na podstawie sprawozdania Rb-28 rocznego z dnia 5 lutego 2024 r. z wykonania planu wydatków budżetu państwa w 2023 r., po korekcie z dnia 14 lutego 2024 r.

¹⁰³ Według sprawozdania Rb-28 rocznego z dnia 13 kwietnia 2023 r. z wykonania planu wydatków budżetu państwa w 2022 r. zobowiązania wyniosły 90 722,0 tys. zł, w tym wymagalne 8 512,7 tys. zł.

funkcjonariuszom (§ 3070) – 1 499,4 tys. zł, zakupu usług pozostałych (§ 4300) – 1 356,5 tys. zł, wydatków inwestycyjnych (§ 6050) – 1 153,7 tys. zł.

Nie stwierdzono wzmożonego regulowania zobowiązań pod koniec miesiąca. Na koniec poszczególnych miesięcy 2023 r. KWP wykazała zobowiązania w kwocie od 18 455,9 tys. zł do 79 621,2 tys. zł, w tym wymagalne wynoszące od 74,0 tys. zł do 3 554,0 tys. zł, tj. na koniec:

- stycznia 2023 r. w kwocie 79 621,2 tys. zł, w tym wymagalne 3 554,0 tys. zł,
- lutego 2023 r. w kwocie 33 193,6 tys. zł, w tym wymagalne 74,0 tys. zł,
- marca 2023 r. w kwocie 20 216,8 tys. zł, w tym wymagalne 384,4 tys. zł,
- kwietnia 2023 r. w kwocie 19 279,7 tys. zł, w tym wymagalne 384,4 tys. zł,
- maja 2023 r. w kwocie 21 419,1 tys. zł, w tym wymagalne 385,6 tys. zł,
- czerwca 2023 r. w kwocie 18 455,9 tys. zł, w tym wymagalne 385,6 tys. zł,
- lipca 2023 r. w kwocie 55 618,2 tys. zł, w tym wymagalne 1 122,2 tys. zł,
- sierpnia 2023 r. w kwocie 22 326,1 tys. zł, w tym wymagalne 140,5 tys. zł,
- września 2023 r. w kwocie 28 209,9 tys. zł, w tym wymagalne 1 995,6 tys. zł,
- października 2023 r. w kwocie 28 600,6 tys. zł, w tym wymagalne 1 342,2 tys. zł,
- listopada 2023 r. w kwocie 44 800,8 tys. zł, w tym wymagalne 756,3 tys. zł.

Szczegółowa analiza miesiąca lipca 2023 r. wykazała, że zobowiązania wymagalne w kwocie 1 122,2 tys. zł powstały w związku z brakiem uregulowania zobowiązań wynikających z 531 dowodów księgowych.

(akta kontroli: tom I, str. 369-400, 480-487; tom II, str. 230-237; tom V, str. 144-207)

Na koniec 2023 r.¹⁰⁴ zobowiązania wymagalne stanowiły kwotę 140,6 tys. zł¹⁰⁵. Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że zobowiązanie wymagalne dotyczyło odsetek od nieterminowych płatności w zakresie realizacji umowy, której stroną jest KGP i która prowadzi wszelkie starania mające na celu anulowanie tych odsetek. Przedmiotowe zobowiązanie, jak wskazała, powstało z uwagi na niedoszacowany budżet Policji na 2023 r. Na etapie projektowania budżetu na rok 2023 dysponent II stopnia przydzielił limity, do których KWP jako dysponent III stopnia musiała się dostosować.

W ewidencji księgowej stycznia 2024 r., zamiast grudnia 2023 r., ujęto notę odsetkową na kwotę 710,5 tys. zł, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Powyższe miało wpływ na sprawozdanie Rb-28 roczne z wykonania wydatków w 2023 r., w którym zobowiązania z tytułu odsetek wykazano w kwocie 72 442,3 tys. zł, niższej o 710,5 tys. zł (0,9%). W trakcie kontroli NIK dokonano korekty ewidencji księgowej oraz sprawozdania Rb-28.

(akta kontroli: tom II, str. 210-215, 230-237)

Na koniec 11 z 12 miesięcy 2023 r.¹⁰⁶ w KWP występowały zobowiązania¹⁰⁷ w kwocie od 1 467,4 tys. zł do 12 223,2 tys. zł¹⁰⁸, których pierwotny termin płatności podlegał prolongacie. Kontrola wykazała, że pomimo prolongaty terminu, po terminie uregulowano zobowiązania w kwocie 7 599,2 tys. zł, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹⁰⁴ Na podstawie sprawozdania Rb-28 rocznego z dnia 5 lutego 2024 r. z wykonania planu wydatków budżetu państwa w 2023 r., po korekcie z dnia 14 lutego 2024 r.

¹⁰⁵ Odsetki naliczone w związku z nieterminowym uregulowaniem zobowiązań wynikających z 16 faktur, których termin płatności przypadał w okresie od 8 lutego 2023 r. do 13 marca 2023 r.

¹⁰⁶ Od stycznia do listopada.

¹⁰⁷ Dotyczyły realizacji umowy 91/37/Ctr/22/IJT z dnia 8 czerwca 2022 r. na zakup paliw, której stroną była KGP.

¹⁰⁸ Na koniec maja 2023 r.

Blokowanie planowanych wydatków

Blokadzie podlegały niewykorzystane środki ujęte w planie finansowym Komendy na łączną kwotę 36,1 tys. zł, w tym przyznane z czterech rezerw celowych budżetu państwa w kwocie 31,5 tys. zł¹⁰⁹.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że z uwagi na założenie, że wydatki zostaną zrealizowane w 100% w 2023 r., nie wnioskowano do jednostki nadrzędnej o przeniesienie blokowanych wydatków do innych podziałek klasyfikacji budżetowej.

Kontrola nie wykazała przypadków dokonywania blokady, przy jednoczesnym występowaniu na koniec roku zobowiązań wymagalnych.

(akta kontroli: tom I, str. 82-95; tom II, str. 167-168, 172-173)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie przygotowywania projektu planu finansowego na 2023 r. KWP nie dokonała rozpoznania rzeczywistych potrzeb i nie zgłosiła do KGP w formie pisemnej wielkości niedoszacowania zabezpieczenia finansowego na 2023 r., co było działaniem nierzetelnym. Z uwagi na brak dokonania analiz i kalkulacji KWP nie dysponowała danymi o rzeczywistych potrzebach i opracowała projekt planu finansowego do wysokości przyznaczonych wstępnych kwot wydatków, nie zgłaszając dodatkowych potrzeb dysponentowi wyższego stopnia. Wstępny limit wydatków na rok 2023 (z lipca 2022 r.) nie zabezpieczał potrzeb niezbędnych do funkcjonowania KWP w ciągu roku. Wynosił 855 098,0 tys. zł i stanowił 96,5% wykonania wydatków w 2021 r. (886 415,5 tys. zł).

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że potrzeby zostały dostosowane do limitów określonych przez KGP na kolejnych etapach planowania. Ówczesny Komendant zeznał, że budżet Policji był niedoszacowany nie tylko w 2023 r., ale od wielu lat. Potrzeby były zgłaszane ustnie i telefonicznie. Wskazał, że w Policji komunikacja odbywa się nie tylko na piśmie, ale także za pomocą e-maila, wideokonferencji i telefonicznie. Kierownictwo Komendy spotykało się w ramach wideokonferencji minimum dwa razy w tygodniu. W trakcie wideokonferencji, oprócz bieżącej analizy co się dzieje w kraju, zgłaszane były także problemy finansowe.

(akta kontroli: tom I, str. 16, 307; tom II, str. 324-334; tom V, str. 433-437)

2. We wszystkich 16 zbadanych przypadkach podwyższenia dodatku funkcyjnego/służbowego funkcjonariuszom na łączną kwotę 12,1 tys. zł (średnio 760 zł) przed odejściem na zaopatrzenie emerytalne lub rentowe, w uzasadnieniach decyzji (rozkazów personalnych) w tej sprawie ograniczono się jedynie do wskazania przesłanek dotyczących przyznania dodatków, zamiast do przesłanek odnoszących się do ich podwyższenia, co było niezgodne z art. 107 § 1 pkt 6 ustawy Kpa.

Rozkazy personalne w sprawie podwyższenia dodatku nie zawierały uzasadnienia dla wysokości kwoty podwyższenia dodatku. Nie wskazywały też celowości podwyższenia dodatku, ani przesłanek jakie przyświecały Komendantowi przy

¹⁰⁹ Z czego z poz. 4 (uzupełnienie wydatków budżetowych Policji) – 3,9 tys. zł, poz. 35 (sfinansowanie w 2023 r. wydatków z tytułu wypłat funkcjonariuszom Policji świadczenia motywacyjnego) – 1,4 tys. zł, poz. 56 (sfinansowanie wydatków wynikających z wejścia w życie przepisów wprowadzających świadczenie za długoletnią służbę oraz przepisów rozszerzających grupę funkcjonariuszy Policji uprawnionych do otrzymania dodatku stołecznego oraz ustanawiających minimalny próg wysokości dodatku funkcyjnego na stanowiskach służbowych uprawniających do tego dodatku) – 11,2 tys. zł, poz. 72 (na uzupełnienie wydatków budżetowych na wypłatę świadczeń pieniężnych, należności i innych płatności dotyczących funkcjonariuszy oraz wydatków pochodnych od wynagrodzeń, wynikających z obowiązujących przepisów prawa) – 15,0 tys. zł.

podejmowaniu decyzji, w szczególności, że dodatki nie zawsze były przyznawane od miesiąca następującego po wydaniu rozkazu, lecz także w tym samym dniu¹¹⁰ lub po kilku miesiącach¹¹¹. W uzasadnieniach odnoszono się do całego okresu pełnienia służby. Wskazywano, że wysokość wnioskowanego dodatku uwzględnia rangę stanowiska, zakres wykonywanych zadań i ponoszonej odpowiedzialności, a także sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych. Wskazywano na doświadczenie, umiejętności, kwalifikacje i zaangażowanie funkcjonariusza, a także na rzetelność, odpowiedzialność i profesjonalizm. Z wniosków personalnych bezpośrednich przełożonych o zwiększenie dodatków również nie wynikało jakimi kryteriami kierował się bezpośredni przełożony proponując konkretną wysokość dodatku i czy wskazując kwotę miał na uwadze ocenę pracy wszystkich policjantów pełniących służbę w danej komórce organizacyjnej.

Ówczesny Komendant zeznał, że uzasadnienie jest formą potwierdzenia zasadności podwyższenia dodatku. To przełożony policjanta występuje o podwyższenie dodatku i wskazuje termin. Jeżeli przełożony składa taki wniosek, to ponosi za niego odpowiedzialność. W Policji dodatki są niedoszacowane od lat. To przełożony zna najlepiej policjanta. Ma też przyznane limity na dodatki. Nie można mieć pretensji, do przełożonych policjantów, że dbali o swoich ludzi. Jednocześnie zeznał, że odnosił się do uzasadnienia i kwoty wniosku, czasami też zmniejszał kwotę dodatku.

(akta kontroli: tom V, str. 10-131, 433-437)

3. W dwóch¹¹² przypadkach na 16 objętych szczegółowym badaniem, w rozkazy personalnym w sprawie podwyższenia dodatku służbowego, jako podstawę prawną wskazano art. 104 ust. 2 ustawy o Policji, stanowiący o tym, że policjantowi pełniącemu służbę lub obowiązki na stanowisku kierowniczym lub samodzielny przysługuje dodatek funkcyjny. W obu przypadkach należało wskazać art. 104 ust. 3 ww. ustawy, zgodnie z którym policjantowi pełniącemu służbę lub obowiązki na stanowiskach innych niż ww., policjant za należyte wykonywanie obowiązków służbowych może otrzymywać dodatek służbowy.

Ówczesny Komendant zeznał, że przyczyną powyższego była oczywista omyłka pisarska osoby, która przygotowywała rozkaz.

(akta kontroli: tom V, str. 92-98, 112-117, 433-437)

4. W rozdziale 75407, § 6050 dopuszczono do braku wykonania planu finansowego i obciążenia budżetu 2024 r. wydatkiem w kwocie 1 153,7 tys. zł, co wynikało z częściowego opłacenia faktury i było działaniem nierzetelnym.

W grudniu 2023 r. dokonano bowiem tylko częściowej zapłaty za fakturę FV/002/12/2023 z dnia 4 grudnia 2023 r., tj. w kwocie 2 384,2 tys. zł¹¹³, co stanowiło 67,4% (3 537,9 tys. zł). W konsekwencji plan wydatków został niezrealizowany, natomiast wydatek w kwocie 1 153,7 tys. zł obciążył budżet 2024 r.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że fakt niezrealizowania przelewu nie spowodował powstania zobowiązań wymagalnych w roku bieżącym. Przedmiotowe zobowiązanie było zobowiązaniem niewymagalnym, które zostało uregulowane w dniu 5 stycznia 2024 r.

¹¹⁰ Rozkaz personalny nr 122/2023 z 5 stycznia 2023 r. w sprawie podwyższenia dodatku funkcyjnego od dnia 5 stycznia 2023 r.

¹¹¹ Rozkaz personalny nr 3254/2023 z 27 października 2023 r. w sprawie podwyższenia dodatku funkcyjnego od dnia 1 lutego 2024 r.; rozkaz personalny nr 3486/2023 z 17 listopada 2023 r. w sprawie podwyższenia dodatku służbowego od dnia 1 lutego 2024 r.

¹¹² Rozkaz personalny nr 3774/2023 z dnia 28 listopada 2023 r. (identyfikator nr 773322) oraz rozkaz personalny nr 250/2023 z dnia 17 stycznia 2023 r. (identyfikator nr 933886).

¹¹³ Zapłaty dokonano w dniu 22 grudnia 2023 r. w kwocie 2 143,6 tys. zł oraz w dniu 29 grudnia 2023 r. w kwocie 240,6 tys. zł.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że brak uregulowania powyższego zobowiązania wynikał ze zbyt późnego otrzymania zasilenia w środki finansowe z KGP, tj. w dniu 29 grudnia 2023 r. o godz. 15.47 oraz względów technicznych (dużego obciążenia systemu bankowego NBP w związku z zakończeniem roku budżetowego), jak również zakończenia sesji bankowej o godz. 16.00.

NIK zauważa, że przelew, który nie udało się zrealizować o godz. 15.52 dotyczył kwoty 7 766,4 tys. zł i innego zobowiązania, wynikającego z faktury nr FV/025/10/2023.

(akta kontroli: tom II, str. 230-237; tom V, str. 208-217; tom VI, str. 45-46, 49-50)

5. W grudniu 2023 r. w rozdziale 75405 (Komendy powiatowe Policji), § 4050 (Uposażenia funkcjonariuszy) dokonano wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego KWP na 2023 r. na kwotę 137,4 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a i art. 162 pkt 3 ufp oraz § 15 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.¹¹⁴ plan wydatków w rozdziale 75405, § 4050 wynosił 467 888,5 tys. zł i został zrealizowany w kwocie 468 018,3 tys. zł, tj. wyższej o 137,4 tys. zł od limitu określonego planem wydatków i blokadą wydatków w kwocie 7,6 tys. zł.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp, główny księgowy zobowiązany był do dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że przyczyną powyższego była błędna analiza budżetowa środków pozostałych do wydatkowania do końca 2023 r., tj. nieuwzględnienie wniosku z dnia 28 grudnia 2023 r. o zmianę polegającą na zmniejszeniu o kwotę 137 480 zł planu finansowego na rok 2023 w rozdziale 75405, § 4050. Na etapie analizy budżetowej przedmiotowy wniosek powinien być uwzględniony w ostatecznych rozliczeniach paragrafów klasyfikacji budżetowej sporządzanych na koniec roku, tj. w dniu 28 grudnia 2023 r. Fakt nieuwzględnienia zmiany planu wydatków w § 4050 spowodował w analizie budżetowej wyższe środki do wydatkowania do końca 2023 r., które zakwalifikowano do zapłaty podatku dochodowego. Działaniem tym ostatecznie (po uwzględnieniu pozostałych oszczędności) przekroczono plan finansowy wydatków o kwotę 129 827,93 zł, co zostało wykazane w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 na dzień 31 grudnia 2023 r.

Powyższe działanie uznane zostało przez kierownika jednostki – Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu – jako okoliczność wskazująca na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Pismem z dnia 16 stycznia 2024 r. Komendant skierował w tej sprawie zawiadomienie do właściwego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

(akta kontroli: tom I, str. 401-408, 513-539; tom II, str. 167-171)

6. Dopuszczono do wystąpienia na koniec każdego miesiąca 2023 r. zobowiązań, które nie znajdowały zabezpieczenia w planie finansowym KWP, co stanowiło naruszenie art. 46 ufp. Dotyczyło to:

- stycznia – w sześciu pozycjach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 11 113,1 tys. zł,

¹¹⁴ Według ewidencji księgowej oraz sprawozdania Rb-28 miesięcznego za grudzień 2023 r. z dnia 16 stycznia 2024 r.

- lutego – w 12 pozycjach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 3 695,5 tys. zł,
- marca – w siedmiu pozycjach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 3 952,0 tys. zł,
- kwietnia – w trzech pozycjach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 733,9 tys. zł,
- maja – w pięciu pozycjach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 880,1 tys. zł,
- czerwca – w pięciu pozycjach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 3 544,2 tys. zł,
- lipca – w 11 pozycjach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 12 889,6 tys. zł,
- sierpnia – w dziewięciu pozycjach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 7 636,6 tys. zł,
- września – w dziewięciu pozycjach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 13 015,6 tys. zł,
- października – w 10 pozycjach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 14 999,9 tys. zł,
- listopada – w 15 pozycjach klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 23 773,9 tys. zł.

Przykładowo, w planie finansowym września 2023 r. nie znalazły zabezpieczenia m.in. zobowiązania w rozdziale:

- 75405, § 4000 w kwocie 10 053,4 tys. zł, w tym wymagalne w kwocie 1 371,2 tys. zł,
- 75404, § 4000 w kwocie 2 850,0 tys. zł, w tym wymagalne w kwocie 394,4 tys. zł,
- 75401, § 4000 w kwocie 234,4 tys. zł, w tym wymagalne w kwocie 7,5 tys. zł.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że przyczyną powstania zobowiązań nieznajdujących zabezpieczenia w planie finansowym KWP była konieczność zapewnienia ciągłości działania jednostki, wynikającej z realizacji ustawowych zadań. Środki finansowe przyznane przez jednostkę nadrzędną w ramach planu finansowego na 2022 r. oraz 2023 r. były znacznie niższe niż zapotrzebowane przez KWP.

Ówczesny Komendant zeznał, że nie posiada wiedzy o liczbie przekroczeń. Priorytetem była wypłata świadczeń na rzecz policjantów. Jeżeli nie było środków, a bieżąca realizacja zadań była priorytetem, to powstawały zobowiązania nie mieszczące się w planie finansowym. Jednocześnie zeznał, że jako Komendant mógł operować tylko posiadaną kwotą budżetu, którą otrzymano centralnie z KGP. Była wtedy informacja, że KGP robi wszystko, aby uzyskać środki i jeżeli je pozyska to ten trend będzie można odwrócić.

NIK zauważa, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do zapewnienia środków finansowych przed zaciągnięciem zobowiązań.

(akta kontroli: tom V, str. 351-360, 362-364, 377-380, 433-437)

7. W KWP w 2023 r. nieterminowo regulowano zobowiązania, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W wyniku opóźnień w regulowaniu zobowiązań dopuszczono do zapłaty odsetek za zwłokę w kwocie 232,8 tys. zł oraz powstania na koniec 2023 r. zobowiązań wymagalnych w kwocie 851,1 tys. zł. Na badanej próbie 262 faktur, ustalono, że nieterminowo uregulowano w 2023 r. zobowiązania w łącznej kwocie 13 909,6 tys. zł, w tym w 39 przypadkach na kwotę 7 599,2 tys. zł, pomimo prolongaty terminu płatności. Brak terminowego uregulowania 223 płatności na łączną kwotę 6 310,4 tys. zł skutkowało poniesieniem wydatków z tytułu odsetek w kwocie

67,8 tys. zł, co było działaniem niegospodarnym. Ponadto brak uregulowania w 2023 r. w pierwotnym terminie 91 płatności na łączną kwotę 16 909,5 tys. zł skutkowało powstaniem na koniec grudnia 2023 r. zobowiązania z tytułu odsetek w kwocie 851,1 tys. zł.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że przyczyną nieterminowego regulowania zobowiązań było niedoszacowanie budżetu KWP na 2023 r.

(akta kontroli: tom II, str. 167-171; tom V, str. 362-364, 377-380)

8. W przypadku dwóch dokumentów księgowych (not odsetkowych) na kwotę ogółem 851,1 tys. zł, nie udokumentowano przeprowadzenia kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej, do czego zobowiązywał art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości oraz pkt I.5 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu oraz podległych komendach miejskich i powiatowych Policji.

Sprawdzenia dowodu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym nie zamieszczono na notach odsetkowych: nr N900023115 z dnia 6 lipca 2023 r. na kwotę 140,6 tys. zł oraz nr N900027616 z dnia 5 stycznia 2024 r. na kwotę 710,5 tys. zł.

W zakresie noty nr N900023115 z dnia 6 lipca 2023 r., ówczesny Komendant zeznał, że „dokumentacja taka nie przechodziła przez Komendantów Policji”. Nota była adresowana na Komendę, a nie na Komendanta i wpłynęła bezpośrednio do Wydziału Finansów. Było zapewnienie z KGP, że trwają prace mające na celu przekonanie kontrahenta do zniesienia, bądź umorzenia odsetek.

Komendant wyjaśnił, że „przedmiotowe dokumenty ujęto w księgach rachunkowych KWP na podstawie polecenia Naczelnika Wydziału Finansów – Głównego Księgowego lub Zastępcy Głównego Księgowego, których podpisy znajdują się na odwrocie ww. dokumentów. Brak uformienia przedmiotowych not odsetkowych spowodowany był prawdopodobnie spiętrzeniem prac księgowych w związku z brakami kadrowymi, jak również trwającymi w tym czasie uzgodnieniami z kontrahentem, mającymi na celu odstąpienia od naliczania odsetek za zwłokę w zapłacie”. W trakcie kontroli NIK uzupełniono brakujące dekrety.

(akta kontroli: tom II, str. 207-215; tom V, str. 433-437; tom VI, str. 9-34)

9. W 2023 r. w ewidencji księgowej KWP ujmowano dowody księgowe po okresie sprawozdawczym, którego dotyczyły, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości:

a) badanie zapisów księgowych dokonanych w miesiącach styczniu, lutym, marcu, kwietniu i maju 2023 r. wykazało, że w ewidencji księgowej 2023 r. ujęto operacje gospodarcze na łączną kwotę 331,8 tys. zł, które miały miejsce w 2022 r. lub w 2021 r. i wynikały z dowodów księgowych wystawionych w 2022 r. lub 2021 r. (w styczniu 2023 r. ujęto siedem dowodów księgowych z 2022 r., w lutym – 12 z 2022 r., w marcu – 53 z 2022 r., w kwietniu – 42 z 2022 r., w maju – 37 z 2022 r. i jeden z 2021 r.).

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że dokumenty stanowiące dowody księgowe wpływały do Zespołu Księgowości Wydziału Finansów KWP: z Kancelarii Ogólnej KWP, z wydziałów zaopatrujących KWP, a także poprzez pracowników komend miejskich i powiatowych Policji województwa dolnośląskiego oraz bezpośrednio od kontrahentów.

Pracownicy Zespołu Księgowości w dniu otrzymania dokumentów dokonywali kontroli polegającej na sprawdzeniu prawidłowości ich wystawienia i kompletności zawartych w nich danych. W przypadku stwierdzenia braków formalnych dokumenty odsyłane były do uzupełnienia opisu lub dołączenia brakujących załączników.

W 2023 r. w większości przypadków dokumenty wpływały w terminach pozwalających na ich zaksięgowanie w okresach, których dotyczyły oraz w czasie umożliwiającym na terminowe uregulowanie zobowiązań, wynikających z tych dokumentów. Zdarzały się przypadki, kiedy dokumenty wymagały dokonania dalszych uzgodnień z dostawcami lub wyjaśnień powstałych wątpliwości, aby dochować należytej staranności przy sprawdzaniu zdarzenia gospodarczego pod względem merytorycznym. Ponadto, występowały sytuacje, kiedy to funkcjonariusze lub pracownicy komend powiatowych i miejskich Policji województwa dolnośląskiego – w wyniku przeoczenia – nie przekazywali dokumentów do dalszej realizacji lub włączali dokumenty finansowe przez nieuwagę do akt postępowań, na co KWP nie miała wpływu. Ponadto przesyłki, które były przesyłane za pośrednictwem Poczty Polskiej docierały do KWP w wydłużonym terminie. W 2023 r. występowały również przypadki braku dostarczenia dokumentów, wówczas na podstawie otrzymywanych ponagieł do zapłaty lub przy uzgadnianiu sald wystawiane były duplikaty dokumentów, stanowiące podstawę do uregulowania zobowiązań. Opisane powyżej przykłady obrazują sytuacje, w których KWP nie miała wpływu na terminowe dostarczanie do niej dokumentów. Powyższe spowodowało, że niektóre dokumenty były ujmowane w innych okresach sprawozdawczych, niż w tych, których faktycznie dotyczyły.

W celu uniknięcia takich sytuacji, regularnie podczas odbywających się odpraw kadry kierowniczej Policji dolnośląskiej, jak i codziennych odpraw w formie wideokonferencji, jednostki podległe oraz wydziały merytoryczne KWP otrzymywały od Naczelnika Wydziału Finansów wytyczne dotyczące niezwłocznego przekazywania dokumentów finansowych do KWP, jak również polecenia od I Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu dotyczące wzmoczenia prac w celu przyspieszenia dostarczania dokumentów finansowych.

Ówczesny Komendant zeznał, że przedmiotowe dokumenty „nie przechodzą przez komendantów”. Wskazał, że problem był albo po stronie firmy, która późno przesyłała dokumenty, albo po stronie funkcjonariuszy, którzy przedmiotowe dokumenty przetrzymywali.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z pkt I.4 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu oraz podległych komendach miejskich i powiatowych Policji, kierownicy komórek i jednostek organizacyjnych KWP, do których wpływają dowody księgowe byli odpowiedzialni za niezwłoczne ich przekazanie do Wydziału Finansów KWP,

b) według stanu na dzień 5 lutego 2024 r.¹¹⁵ w ewidencji księgowej grudnia 2023 r. nie wykazano zobowiązania, w tym wymagalnego, wynikającego z noty odsetkowej nr N900027616 z dnia 5 stycznia 2024 r. na kwotę 710,5 tys. zł, która wpłynęła do Wydziału Finansów w dniu 23 stycznia 2024 r. Przedmiotowy dokument ujęto w ewidencji księgowej stycznia 2024 r., co było niezgodne z obowiązującą w KWP Polityką rachunkowości i stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z Polityką rachunkowości KWP, zobowiązania wobec kontrahentów na 31 grudnia ujmuje się w ewidencji księgowej do dnia 25 stycznia roku następnego. W trakcie kontroli NIK, przedmiotową notę wyksięgowano z ewidencji księgowej stycznia 2024 r. i zaksięgowano do grudnia 2023 r., kwalifikując do zobowiązań niewymagalnych.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że nota odsetkowa wpłynęła do Sekretariatu Wydziału Finansów KWP w dniu 23 stycznia 2024 r., a następnie została przekazana w dniu 24 stycznia 2024 r. do komórki merytorycznej,

tj. Wydziału Transportu KWP, w celu dokonania jej weryfikacji. Ostatecznie, po jej sprawdzeniu została zwrócona do Wydziału Finansów w dniu 31 stycznia 2024 r. i w tym samym dniu ujęta w księgach rachunkowych jednostki. Kierując się zasadą istotności, o której mowa w zał. 12.2 pkt Polityki rachunkowości KWP, w dniu 14 lutego 2024 r. dokonano korekty rocznego sprawozdania Rb-28 za 2023 r. Dodatkowo prawidłowość powyższego postępowania potwierdzona została stanowiskiem jednostki nadrzędnej, która w dniu 13 lutego 2024 r., na prośbę jednostek podległych zorganizowała telekonferencję, której celem było omówienie sposobu ujmowania not odsetkowych wystawionych przez ORLEN S.A.

Ponadto, Komendant oraz Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśnili, że brak zakwalifikowania przedmiotowej noty do zobowiązań wymagalnych wynikał z otrzymanego stanowiska jednostki nadrzędnej (KGP), przekazanego pismem nr FRS-310/2024 z dnia 14 lutego 2024 r., zgodnie z którym noty wystawione w 2024 r. należało w sprawozdaniu rocznym Rb-28 za 2023 r. wykazać jako zobowiązania niewymagalne.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą ponosi Komendant Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, jako kierownik jednostki. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty. W związku z tym odsetki za zobowiązania KWP z 2023 r. były wymagalne już w 2023 r. i należało ująć je jako zobowiązania wymagalne w ewidencji księgowej oraz sprawozdaniu Rb-28 za ten rok.

(akta kontroli: tom I, str. 369-400, 414-421, 480-487; tom II, str. 210- 15, 222-223, 374; tom V, str. 144-207, 362-385, 433-437, 440-528; tom VI, str. 9-37, 86-87)

10. Nie naliczono i nie zaewidencjonowano w księgach rachunkowych KWP odsetek przysługujących kontrahentowi w związku z opóźnieniami w regulowaniu płatności w roku 2023: na koniec marca w kwocie 40,0 tys. zł, na koniec czerwca w kwocie 195,1 tys. zł, na koniec września w kwocie 279,0 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp oraz § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. Powyższe dotyczyło opóźnień w regulowaniu płatności z tytułu dostaw paliw. W przedmiotowych przypadkach, pierwotne terminy płatności podlegały prolongacie, przy czym kontrahent informował, że w zakresie odsetek powstałych w wyniku nieterminowych płatności w trakcie realizacji umowy nr 91/37/Ctr/22/TJ zawartej w dniu 8 czerwca 2022 r., stosowna informacja zostanie przekazana po dokonaniu spłaty wymagalnych należności.

Według art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, jeżeli ustalony w umowie termin zapłaty był dłuższy niż 30 dni, liczonych od dnia doręczenia dłużnikowi faktury, potwierdzającej dostawę towaru lub wykonanie usługi, wierzycielowi, który spełnił swoje świadczenie, po upływie 30 dni przysługiwały odsetki.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że w systemie Finansowo-Księgowym SWOP naliczono odsetki statystyczne za każdy dzień zwłoki, a w przypadku wystawienia przez kontrahenta noty odsetkowej dokument ewidencjonowano w systemie.

Ówczesny Komendant zeznał, że nie zna przyczyny ujmowania odsetek od zobowiązań w księgach rachunkowych w okresie późniejszym.

Komendant wyjaśnił, że umowa na zakup paliwa była umową centralną, zawartą pomiędzy kontrahentem, a KGP. KWP nie była stroną tej umowy, dlatego też wszelkie ustalenia dotyczące realizacji przedmiotowej umowy – w tym również powstałych odsetek za zwłokę w zapłacie faktur – przekazywane były do KWP przez KGP w formie: informacji telefonicznych, pism przesyłanych z jednostki nadrzędnej. Na etapie prowadzonych przez KGP negocjacji z kontrahentem, w systemie finansowo-księgowym SWOP ewidencjonowane były liczne prolongaty terminów zapłaty dotyczące zobowiązań wymagalnych. W pozostałych przypadkach system finansowo-księgowy SWOP naliczał odsetki statystyczne za każdy dzień zwłoki w zapłacie zobowiązań wymagalnych. Następnie, po otrzymaniu not odsetkowych od kontrahentów KWP każdorazowo ewidencjonowała je w systemie SWOP.

NIK zauważa, że KWP nie była zwolniona ze stosowania wyżej przywołanych przepisów. Konsekwencją niewykazywania przysługujących kontrahentom odsetek był brak przekazywania do KGP informacji o rzeczywistych skutkach finansowych niedoszacowania planu finansowego KWP.

(akta kontroli: tom II, str. 238-256; tom V, str. 433-437; tom VI, str. 40-42, 49-50)

11. W sześciu na 47 przypadków wydatków objętych badaną próbą stwierdzono dokonanie ich z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego KWP na 2023 r., na kwotę 389,9 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a i art. 162 pkt 3 ufp oraz § 15 ust. 3 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2010 r.¹¹⁶. W konsekwencji powyższego, należności w kwocie 389,9 tys. zł uregulowano z opóźnieniem, co skutkowało zapłatą odsetek w kwocie 4,9 tys. zł. Dotyczyło to faktur o numerach: **[1]** 111300707 z dnia 2 marca 2023 r., na kwotę 21,6 tys. zł (zapłacono odsetki w kwocie 0,1 tys. zł), **[2]** 111289596 z dnia 15 stycznia 2023 r., na kwotę 1,6 tys. zł (zapłacono odsetki w kwocie 0,02 tys. zł), **[3]** 315/4406/2023/F z dnia 5 stycznia 2023 r., na kwotę 82,6 tys. zł (wydatek o wartości 54,6 tys. zł, zapłacono odsetki w kwocie 1,3 tys. zł), **[4]** 2439690/31/2023/F z dnia 4 września 2023 r., na kwotę 1,1 tys. zł (zapłacono odsetki w kwocie 0,009 tys. zł), **[5]** 175/10/2022/M z dnia 30 października 2022 r., na kwotę 31,7 tys. zł (wydatek w wysokości 28,2 tys. zł, zapłacono odsetki w kwocie 0,02 tys. zł) oraz **[6]** F02792P1022SFAKAMQ z dnia 31 października 2022 r., na kwotę 304,1 tys. zł (wydatek w wysokości 282,8 tys. zł, zapłacono odsetki w kwocie 3,5 tys. zł).

Ówczesny Komendant zeznał, iż: „Faktem jest, że terminowe regulowanie zobowiązań było obowiązkiem. Możliwości bieżącego regulowania zobowiązań wyczerpały się na przełomie lutego i marca 2023 r., po czym aplikowaliśmy do Komendy Głównej Policji o kolejne środki finansowe, a po ich otrzymaniu regulowaliśmy zobowiązania. Mieliśmy zapewnienia o dołożeniu wszelkich starań przez kierownictwo polskiej Policji, że będą podjęte rozmowy z kierownictwem Orłenu, mające na celu umorzenie odsetek. Natomiast nie wiem jaki był efekt tych rozmów.”.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy, wyjaśniła m.in., że powyższe wynikało z niedoszacowania budżetu KWP na 2023 r. i przyznania środków finansowych na znacznie niższym poziomie, niż zapotrzebowany przez KWP. Pomimo braku zabezpieczenia w planie finansowym wydatków, musiały być one opłacone, z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłości działania KWP, wynikającej z realizacji ustawowych zadań, do których jednostka została powołana.

Wskazane w wyjaśnieniach okoliczności – w opinii Najwyższej Izby Kontroli – nie w pełni usprawiedliwiają dokonywanie wydatków, mimo braku środków na ich zapłatę.

¹¹⁶ Zgodnie z § 15 ust. 3 tego rozporządzenia, kierownicy państwowych jednostek budżetowych dokonują wydatków do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki, przeznaczonych na dany cel lub zadanie.

(akta kontroli: tom III, str. 8, 281-288, 320-324, 338; tom IV, str. 239-340, 364-366, 380, 383, 385-386, 389-390, 423-476; tom V, str. 433-437)

12. W pięciu na 47 przypadków wydatków objętych badaną próbą stwierdzono brak ujęcia w ewidencji księgowej zobowiązań jako przeterminowanych o wartości łącznej 1 952,3 tys. zł, co spowodowało zaniżenie poziomu zobowiązań wymagalnych, wykazywanych w sprawozdaniach Rb-28 o kwoty:

- 1 302,5 tys. zł za listopad 2022 r. i styczeń 2023 r. (miesięczne) oraz za 2022 r. (roczne) – faktura nr 0466725876 z dnia 18 października 2022 r. na kwotę 623,8 tys. zł (wydatki na kwoty 59,2 tys. zł i 564,5 tys. zł) oraz faktura nr 0466689364 z dnia 4 października 2022 r. na kwotę 771,2 tys. zł (wydatek na kwotę 678,8 tys. zł);
- 529,9 tys. zł za luty, marzec, kwiecień i maj 2023 r. (miesięczne) – faktura nr 0466927817 z dnia 17 stycznia 2023 r. na kwotę 586,7 tys. zł (wydatek na kwotę 529,9 tys. zł);
- 119,9 tys. zł za czerwiec 2023 r. (miesięczne) – faktura CN/1G/N00111/23 z dnia 30 maja 2023 r. na kwotę 239,9 tys. zł (wydatek na kwotę 119,9 tys. zł).

Było to niezgodne z art. 8 w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz § 8 ust. 3 pkt 6 załącznika nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Ówczesny Komendant zeznał, że: „Nie jestem w stanie odpowiedzieć, dlaczego nie ujmowano w ewidencji księgowej zobowiązań przeterminowanych.”

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy, wyjaśniła m.in., że powyższe wynikało z trwających w tym czasie negocjacji z kontrahentem¹¹⁷ w sprawie anulowania wystawionych not odsetkowych oraz częściową zapłatą faktury w wymaganym terminie¹¹⁸.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wskazane okoliczności nie znosiły obowiązku ujęcia odsetek w ewidencji księgowej oraz ich ujęcia jako zobowiązania wymagalnego w sprawozdaniach Rb-28.

(akta kontroli: tom IV, str. 362-370, 372, 375-377, 407-412, 423-435, 477-499; tom V, str. 433-437)

13. W czterech przypadkach na 47 wydatków objętych badaną próbą, tj. w odniesieniu do wydatków na kwotę 1 832,4 tys. zł, nie naliczano i nie ewidencjonowano odsetek od zobowiązań przeterminowanych na koniec każdego kwartału, wbrew § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. Dotyczyło to faktur o numerach: 0466725876 z dnia 18 października 2022 r., na kwotę 623,8 tys. zł (wydatki: 59,2 tys. zł i 564,5 tys. zł), 0466689364 z dnia 4 października 2022 r., na kwotę 771,2 tys. zł (wydatek 678,8 tys. zł) oraz 0466927817 z dnia 17 stycznia 2023 r., na kwotę 586,7 tys. zł (wydatek 529,9 tys. zł).

Ówczesny Komendant zeznał, iż: „Nie jestem w stanie odpowiedzieć, dlaczego nie naliczano i nie ewidencjonowano odsetek od zobowiązań przeterminowanych na koniec każdego kwartału. Nie byłem informowany o szczegółach technicznych związanych z naliczaniem i ewidencjonowaniem odsetek od zobowiązań.”

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy, wyjaśniła m.in., że dotyczyło to zobowiązań wobec kontrahenta, z którym została zawarta umowa centralna przez Komendanta Głównego Policji. Ponieważ KWP nie była stroną umowy, wszelkie ustalenia dotyczące jej realizacji, w tym związane z prolongatą terminów zapłat, które

¹¹⁷ Dotyczy czterech wydatków na kwotę 1 832,4 tys. zł.

¹¹⁸ Dotyczy wydatku na kwotę 119,9 tys. zł.

powodowały aktualizację tych terminów były przekazywane przez Komendę Główną Policji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wskazane okoliczności nie zwalniały KWP z obowiązku naliczenia i zaewidencjonowania odsetek od zobowiązań przeterminowanych.

(akta kontroli: tom IV, str. 362-370, 372, 375-377, 426, 432, 477-491; tom V, str. 433-437)

1.2. Wydatki środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Plan wydatków środków europejskich, według ustawy budżetowej na rok 2023, został określony w wysokości 303,0 tys. zł i dotyczył realizacji zadania pn. „Poszukiwania osób ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości”. W trakcie roku budżetowego został zwiększony do kwoty 576,3 tys. zł, tj. o 273,3 tys. zł, w tym o 125,2 tys. zł na wyżej wymienione zadanie oraz o 148,1 tys. zł na realizację zadania pn. „Integracja dla bezpieczeństwa – współpraca międzynarodowa w zakresie praw podstawowych”. Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 244,8 tys. zł¹¹⁹, co stanowiło 42,5% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2022 r. (283,7 tys. zł) poniesione wydatki były niższe o 38,9 tys. zł (13,7%).

Odnosząc się do kwot niewykorzystanych, Kierownik Sekcji Funduszy Pomocowych oraz Komendant wyjaśnili, że w II półroczu 2023 r. nie zostały wypłacone dodatki zadaniowe dla pracowników normatywnych, co wynikało z braku możliwości złożenia zapotrzebowania na płatność z Banku Gospodarstwa Krajowego¹²⁰ ze względu na brak uzyskania w odpowiednim czasie informacji o fakcie, że osoby te nie są w korpusie służby cywilnej, tylko są pracownikami normatywnymi. W zakresie projektu pt. „Poszukiwania osób ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości” złożenie na czas zlecenia płatności z BGK było niemożliwe również z powodu wyjaśnień nieścisłości faktury na kwotę 41 239,00 zł z tytułu usługi hotelowo-gastronomicznej. Pozostałe środki dotyczyły tzw. oszczędności, w tym z tytułu podróży służbowych. W projekcie pt. „Integracja dla bezpieczeństwa – współpraca międzynarodowa w zakresie praw podstawowych” nie zostały wydatkowane środki na zakupy w rozdziale 75405 dla komend powiatowych Policji w paragrafie 4006 i 4007 z uwagi na fakt, że wszystkie zakupy zostały zrealizowane w rozdziale 75404 dla KWP. Środki na dodatki zadaniowe dla funkcjonariuszy KWP nie zostały w całości wydatkowane z uwagi na fakt, że tylko jeden funkcjonariusz był realnie zaangażowany w realizację zadań projektowych.

(akta kontroli: tom I, str. 312-322)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie planu finansowego KWP na 2023 r.

W wyniku badania próby wydatków w kwocie 65 875,8 tys. zł (tj. 5,5% ogółu wydatków) stwierdzono, że co do zasady poniesiono je z zachowaniem zasad

¹¹⁹ Wydatki zostały poniesione na realizację dwóch projektów finansowanych ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021: [1] w kwocie 146,8 tys. zł (25,5% planu) na realizację projektu dofinansowanego w ramach naboru otwartego PA20 „Międzynarodowa współpraca policyjna i zwalczanie przestępczości”, pn. „Poszukiwania osób ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości”. Niewykorzystane środki stanowiły kwotę 281,4 tys. zł; [2] w kwocie 98,0 tys. zł (66,2% planu) na realizację projektu dofinansowanego w ramach naboru otwartego PA18 „Ażyl i migracja”, pn. „Integracja dla bezpieczeństwa – współpraca międzynarodowa w zakresie praw podstawowych”. Niewykorzystane środki stanowiły kwotę 50,1 tys. zł.

¹²⁰ Dalej: BGK.

gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp. Na badanej próbie wydatków dokonanych ze środków pochodzących z rezerw celowych w kwocie 61 237,1 tys. zł (53,0% środków wydatkowanych z rezerw celowych) stwierdzono, że środki te zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które polegały w szczególności na:

- nieterminowym uregulowaniu zobowiązań w kwocie 13 909,6 tys. zł,
- dopuszczeniu (w wyniku nieterminowego regulowania płatności) do zapłaty odsetek za zwłokę w kwocie 232,8 tys. zł,
- baku naliczania i ewidencjonowania odsetek od zobowiązań na koniec każdego kwartału,
- dokonaniu wydatków w kwocie 137,4 tys. zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego,
- dopuszczeniu do wystąpienia na koniec każdego miesiąca 2023 r. zobowiązań, które nie znajdowały zabezpieczenia w planie finansowym,
- ujęciu w ewidencji księgowej 2023 r. dowodów księgowych w łącznej kwocie 331,8 tys. zł po okresie sprawozdawczym, którego dotyczyły,
- braku ujęcia w ewidencji księgowej 2023 r. dowodu księgowego na kwotę 710,5 tys. zł.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Sprawozdawczość

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),

a także kwartalnego sprawozdania za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Wyżej wymienione sprawozdania przedstawiały wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach, z wyjątkiem zobowiązań wymagalnych, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zostały one sporządzone terminowo i poprawnie pod względem formalno-rachunkowym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Jednak stosowany system kontroli zarządczej nie w pełni zapewniał w sposób racjonalny prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań KWP, co wykazało badanie próby wydatków i stwierdzone przypadki zaniżenia wartości zobowiązań w sprawozdaniach nieobjętych badaniem.

Kontrolą w węższym zakresie, obejmującym ocenę terminowości i właściwego adresata, przeprowadzono w odniesieniu do miesięcznych sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE za wrzesień i październik 2023 r. oraz kwartalnych sprawozdań Rb-Z za II i III kwartał 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 414-421; tom II, str. 230-237; tom III, str. 183-185; tom IV, str. 1-284)

W sprawozdaniach Rb-28, za okres od 1 stycznia do 31 marca 2023 r., wykazano zobowiązania wymagalne w kwocie 384,4 tys. zł, za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2023 r. w kwocie 385,6 tys. zł i za okres od 1 stycznia do 30 września 2023 r. w kwocie 1 995,6 tys. zł. Na koniec I kwartału 2023 r., II kwartału 2023 r. i III kwartału 2023 r. nie wykazano zobowiązań wymagalnych z tytułu odsetek (od zobowiązań przeterminowanych) w kwocie odpowiednio wyższej o 40,0 tys. zł, 195,1 tys. zł i 279,0 tys. zł, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 369-400; tom VI, str. 40-44)

W sprawozdaniu rocznym Rb-28 za 2023 r. (z dnia 5 lutego 2024 r.) wykazano zobowiązania w kwocie 72 442,3 tys. zł, w tym wymagalne w kwocie 140,6 tys. zł. Nie wykazano zobowiązań wynikających z noty odsetkowej z dnia 5 stycznia 2024 r. na kwotę 710,5 tys. zł, która wpłynęła do Wydziału Finansów KWP w dniu 23 stycznia 2024 r. Przyczyną było ujęcie przedmiotowej noty w ewidencji księgowej miesiąca stycznia 2024 r., zamiast miesiąca grudnia 2023 r. W trakcie kontroli NIK, w dniu 14 lutego 2024 r., dokonano korekty sprawozdania Rb-28 rocznego za 2023 r. i zobowiązania wykazano w kwocie 73 152,8 tys. zł. Nie wykazano jednak zobowiązań wymagalnych w kwocie 710,5 tys. zł, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 414-421; tom II, str. 210-215, 230-237)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W wyniku braku ujmowania odsetek od zobowiązań przeterminowanych w ewidencji księgowej na koniec każdego kwartału 2023 r., w sprawozdaniach Rb-28 zaniżono zobowiązania wymagalne za okresy:

- od 1 stycznia do 31 marca 2023 r., o kwotę 40,0 tys. zł (o 10,4%),
- od 1 stycznia do 30 czerwca 2023 r., o kwotę 195,1 tys. zł (o 50,6%),
- od 1 stycznia do 30 września 2023 r., o kwotę 279,0 tys. zł (o 14,0%).

W wyniku uznania za niewymagalne zobowiązania wynikające z noty odsetkowej z dnia 5 stycznia 2024 r. na kwotę 710,5 tys. zł, w sprawozdaniu Rb-28 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. zaniżono zobowiązania wymagalne o kwotę 710,5 tys. zł, co było niezgodne z § 8 ust. 3 pkt 6 załącznika nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Komendant oraz Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśnili, że odsetki były ewidencjonowane po otrzymaniu not odsetkowych, natomiast w zakresie noty odsetkowej z dnia 5 stycznia 2024 r. zastosowano się do stanowiska KGP z dnia 14 lutego 2024 r., zgodnie z którym noty wystawione w 2024 r. należało w sprawozdaniu rocznym Rb-28 za 2023 r. wykazać jako zobowiązania niewymagalne.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że odpowiedzialność za prawidłowe sporządzenie sprawozdań KWP ponosi Komendant, a nie jednostka nadrzędna. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty. W związku z tym odsetki za zobowiązania KWP z 2023 r. były wymagalne już w 2023 r. i należało ująć je jako zobowiązania wymagalne w ewidencji księgowej oraz sprawozdaniu Rb-28 za ten rok.

(akta kontroli: tom I, str. 369-400; tom VI, str. 40-44; tom V, str. 299-302, 304-307, 318-320; tom VI, str. 86-87)

Ocena częściowa Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie kontrolowany obszar, ponieważ sprawozdania objęte badaniem (z jednym wyjątkiem) sporządzono prawidłowo oraz terminowo przekazano do właściwego adresata.

OBSZAR **4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji**

Opis stanu faktycznego **1.1.** Wykonanie planu finansowego Funduszu w 2023 r. wyniosło 9 140,4 tys. zł, co stanowiło 87,0% planu po zmianach (10 502,6 tys. zł) oraz 12,2% wykonania z 2022 r. (74 678,0 tys. zł). Środki te wykorzystano na następujące cele: **[1]** współfinansowanie wydatków bieżących jednostek organizacyjnych Policji w kwocie 1 312,1 tys. zł (stanowiące 93,5% planu po zmianach i 2,0% wykonania z 2022 r.), **[2]** współfinansowanie wydatków inwestycyjnych jednostek organizacyjnych Policji w kwocie 5 773,1 tys. zł (stanowiące 82,5% planu po zmianach i 77,7% wykonania z 2022 r.), **[3]** rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby w kwocie 1 579,3 tys. zł (stanowiące 97,5% planu po zmianach i 129,3% wykonania z 2022 r.) oraz **[4]** nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie w kwocie 475,9 tys. zł (stanowiące 99,1% planu po zmianach i 110,4% wykonania z 2022 r.). Odnotowano znaczące, tj. powyżej 20%, odchylenia w wartości realizacji powyższych celów w 2023 r. w odniesieniu do wykonania za 2022 r., przy czym zmniejszenia (cele [1] i [2]) wynikały z finansowania realizacji zadań wyłącznie ze środków otrzymanych z wpłat od jednostek samorządu terytorialnego¹²¹, na podstawie zawartych z nimi porozumień oraz odsetek od środków zgromadzonych na rachunku FWP, podczas gdy w 2022 r. dodatkowym źródłem ich finansowania była wpłata z budżetu państwa w kwocie 67 527,5 tys. zł. Natomiast zwiększenie wykonania stwierdzono w przypadku celu [3], którego wykonanie w poszczególnych latach było uwarunkowane zgłoszonym i sfinansowanym zapotrzebowaniem przez jst oraz możliwościami etatowymi poszczególnych jednostek Policji.

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

Plan finansowy Funduszu na 2023 r. według ustawy budżetowej na rok 2023 wyniósł 7 600,0 tys. zł. W trakcie roku dokonano łącznie 10 zmian planu¹²². Badanie próby pięciu zmian w planie¹²³ wykazało, że zostały one wprowadzone z zachowaniem zasad określonych w art. 29 ust. 9-11 upf. Wprowadzone przez KWP zwiększenia planu finansowego FWP wynikały ze wzrostu wpłat od jst oraz odsetek od środków na jego rachunku.

W 2023 r. nie dokonano zmian w planie finansowym Funduszu w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

(akta kontroli: tom III, str. 26-37)

W latach 2020-2023 wysokość przychodów w FWP wynosiła odpowiednio: 56 721,9 tys. zł, 7 569,0 tys. zł, 76 245,9 tys. zł i 9 126,5 tys. zł. Wahania te wynikały ze zróżnicowania źródeł i wielkości wsparcia dla Funduszu, a w szczególności z wpłat z budżetu państwa w kwotach 51 674,1 tys. zł w 2020 r. oraz 67 527,5 tys. zł

¹²¹ Dalej: jst.

¹²² Dziewięć zmian polegało na zwiększeniu lub zmniejszeniu planu, a jedna zmiana na przesunięciach w obrębie jednego paragrafu pomiędzy obszarami finansowania.

¹²³ Dokonanych w dniach 30 marca, 30 sierpnia, 29 września, 30 października i 30 listopada 2023 r.

w 2022 r., co stanowiło odpowiednio 91,1% i 88,6% wszystkich przychodów. Źródłami zasilenia FWP w 2022 r. były ponadto wpłaty od jst z tytułu zawartych porozumień w kwocie 7 881,4 tys. zł (10,3%) oraz odsetki od środków na rachunku FWP w kwocie 837,0 tys. zł (1,1%). Na przychody Funduszu w 2023 r. złożyły się wpłaty od jst na podstawie porozumień w kwocie 8 994,0 tys. zł¹²⁴, tj. 98,6% oraz odsetki i inne zwiększenia w kwocie 132,5 tys. zł¹²⁵, tj. 1,4%.

Wszystkie przychody Funduszu z 2023 r. zostały wykorzystane na sfinansowanie zadań bieżącego roku. Zaplanowane na 2023 r. przychody (według planu po zmianach) w kwocie 10 490,0 tys. zł zostały zrealizowane w 87,0%, w tym z tytułu wpłat od jst w 86,9% (plan: 10 350,0 tys. zł) oraz z tytułu odsetek i innych zwiększeń w 94,6% (plan: 140,0 tys. zł).

Należności FWP na koniec 2023 r. wyniosły 1 150,0 tys. zł i w całości były to należności nieprzeterminowane. Zanotowano spadek należności w stosunku do stanu na koniec 2022 r. (1 362,6 tys. zł) o 212,6 tys. zł, tj. o 15,6%.

(akta kontroli: tom III, str. 22, 38-43, 46, 48-99)

Zrealizowane koszty FWP wyniosły 53 050,8 tys. zł w 2020 r., 11 163,9 tys. zł w 2021 r., 74 678,0 tys. zł w 2022 r. oraz 9 641,0 tys. zł w 2023 r. Pomimo znaczącego poziomu kosztów zrealizowanych w 2022 r. ze środków FWP, nie dokonano podziału planu na rozdziały zgodnie z faktycznym charakterem operacji gospodarczych (kosztów)¹²⁶, co uniemożliwiało ustalenie faktycznego przeznaczenia środków realizowanych z Funduszu na podstawie ewidencji księgowej i sprawozdań. Podobny sposób klasyfikowania kosztów Funduszu przyjęto w 2023 r.

Ówczesny Komendant zeznał, że nie ma wiedzy, dlaczego nie dokonano podziału planu na rozdziały, a informacje w tym zakresie posiada Główna Księgowa.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła, że prawidłowość zakwalifikowania działalności FWP do rozdziału 75495 – Pozostała działalność, potwierdza fakt, że na drukach sprawozdawczych w systemie TREZOR rozdział 75495 zaczytywany jest automatycznie bez możliwości edycji przez jednostkę sporządzającą sprawozdanie, co dotyczy również druków planowania przekazywanych przez Komendę Główną Policji, na których naniesiony jest już rozdział 75495.

Zróznicowanie wysokości kosztów w kolejnych latach wynikało w szczególności z wyżej opisanych wpłat z budżetu państwa oraz zasad funkcjonowania Funduszu, określonych w art. 13 ust. 3 i 4a ustawy o Policji, zgodnie z którymi z wpłat od określonych podmiotów były ponoszone nakłady inwestycyjne, modernizacyjne lub remontowe oraz koszty utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług, w zakresie wskazanym w porozumieniach zawartych z tymi podmiotami.

W 2023 r. w ramach 198 realizowanych porozumień z jst, poniesiono koszty w wysokości 2 912,7 tys. zł na inwestycje¹²⁷, 2 860,4 tys. zł na zakupy

¹²⁴ W tym 5 739,1 tys. zł na finansowanie zadań inwestycyjnych (§ 6170) i 3 254,9 tys. zł na finansowanie pozostałych zadań (§ 2300).

¹²⁵ W tym odsetki z tytułu lokat terminowych w kwocie 98,6 tys. zł, odsetki z tytułu lokat *overnight* w kwocie 30,9 tys. zł oraz inne zwiększenia Funduszu w wysokości 3,0 tys. zł.

¹²⁶ Koszty FWP zostały zaplanowane i ewidencjonowane w jednym rozdziale: 75495 – Pozostała działalność.

¹²⁷ Budowa nowych siedzib dziewięciu posterunków Policji (porozumienia zawarte na współfinansowanie trzech z nich, przewidywało przekazanie środków na ten cel w wysokości 1 150,0 tys. zł w 2024 r.) i jednej komendy powiatowej Policji. W 2023 r. zakończono budowę dwóch siedzib posterunków Policji.

inwestycyjne¹²⁸, 1 312,1 tys. zł na zadania bieżące¹²⁹, 1 579,3 tys. zł na rekompensaty za ponadnormatywny czas pracy, 475,9 tys. zł na nagrody dla policjantów, a także 500,6 tys. zł na pozostałe koszty¹³⁰. Odnotowano znaczące odchylenia (powyżej 20%) w realizacji kosztów, w porównaniu do planu, co dotyczyło inwestycji zaplanowanych w wysokości 4 100,0 tys. zł, które zrealizowano w 71,0% na skutek ustaleń z zawartych trzech porozumień z jst, zgodnie z którymi należności z tytułu dofinansowania budowy nowych siedzib posterunków Policji zostaną zrealizowane w 2024 r. Ponadto zakup usług remontowych zaplanowany na kwotę 65,0 tys. zł został zrealizowany w kwocie 21,8 tys. zł, tj. w 33,5%, co – jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Finansów KWP – wynikało z bieżących potrzeb na usługi remontowe i braku obowiązku zwrotu niewykorzystanych kwot, jak to jest w przypadku planu budżetu.

(akta kontroli: tom III, str. 22-23, 38-47, 100-107, 122-126, 337; tom V, str. 433-437)

Szczegółowe badanie próby kosztów FWP za 2023 r. na łączną kwotę 3 916,2 tys. zł¹³¹ (40,6% kosztów), w tym 3 669,2 tys. zł kosztów inwestycyjnych¹³² i 247,0 tys. zł kosztów pozostałych¹³³, wykazało m.in., że wydatki poniesiono w sposób gospodarny oraz na cele i zadania wskazane w art. 13 ustawy o Policji. Poniesione koszty 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 III, str. 8, 339-395)

W dniu 20 marca 2023 r. dokonano ze środków Funduszu zapłaty odsetek w kwocie 11 012,76 zł, naliczonych za nieterminowe uregulowanie zobowiązań budżetowych dysponenta III stopnia za usługi pocztowe, po czym w dniu 30 marca 2023 r. dokonano refundacji ze środków budżetowych powyższego wydatku Funduszu. Szerszy opis tego zagadnienia znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 276-336)

Wartość zobowiązań na koniec 2022 r. wyniosła 9,6 tys. zł, natomiast na dzień 31 grudnia 2023 r. Fundusz nie posiadał zobowiązań. Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 13 ust. 4e ustawy o Policji, nie miał prawa do zaciągania kredytów i pożyczek oraz takich pożyczek i kredytów nie zaciągał. Dysponent FWP nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów wiążącego polecenia wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz na Fundusz Pomocy.

(akta kontroli: tom III, str. 4, 16, 38-43, 108-116)

Stan Funduszu na koniec 2023 r. wyniósł 28,0 tys. zł i był niższy od stanu na koniec 2022 r. (339,4 tys. zł) o 311,4 tys. zł, tj. o 91,2%. Zgodnie z art. 48 ust. 3 i art. 78d ust. 2 ufp, środki te zostały przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów¹³⁴. Średnia z 12 miesięcy 2023 r. kwota środków przekazanych w zarządzanie terminowe (lokaty) wyniosła 1 853,8 tys. zł, a w zarządzanie *overnight* 15 677,0 tys. zł. Średni

¹²⁸ Zakup 30 samochodów, sprzętu komputerowego, drona podwodnego i powietrznego, echosondy, zestawu łączności dla pletwonurka, a także kompresora kolumnowego (za odsetki ze środków FWP).

¹²⁹ Zakup usług remontowych i pozostałych, materiałów i wyposażenia, energii, sprzętu i uzbrojenia oraz opłaty czynszowe za pomieszczenia biurowe.

¹³⁰ Na kwotę 500,6 tys. zł składała się należność z tytułu anulowanego porozumienia o wartości 500,0 tys. zł, w związku z zawarciem innego porozumienia na ten sam cel oraz zwrot niewykorzystanej kwoty 0,6 tys. zł z umowy zawartej z podmiotem zewnętrznym w 2022 r.

¹³¹ Do badania wytypowano w sposób losowy koszty za miesiące od stycznia do września 2023 r. oraz w sposób celowy za IV kwartał 2023 r., z wyłączeniem kosztów amortyzacji, kosztów wynagrodzeń osobowych i pochodnych, odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych oraz kosztów poniżej 1,0 tys. zł.

¹³² Co stanowiło 63,6% wydatków w tej grupie kosztów (5 773,1 tys. zł).

¹³³ Tj. 6,4% wydatków w tej grupie kosztów (3 867,9 tys. zł). W ramach badania tej grupy zbadano realizację dwóch porozumień dotyczących promocji i reklamy.

¹³⁴ Środki przekazano w zarządzanie terminowe w formie lokaty *overnight*.

okres, na jaki przekazywano środki w zarządzanie terminowe wynosił od 10 do 63 dni. Przekazywanie wolnych środków w zarządzanie terminowe nie stanowiło przeszkody dla terminowej realizacji wypłat środków Funduszu na cele wskazane w ustawie o Policji. Przychody z tytułu zagospodarowania wolnych środków wyniosły w 2023 r. 129,5 tys. zł, w tym odsetki z tytułu lokat terminowych w kwocie 98,6 tys. zł i odsetki z tytułu lokat *overnight* w kwocie 30,9 tys. zł. Jak wyjaśniła Zastępca Głównego Księgowego KWP, okres na jaki przekazywano wolne środki wynikał z potrzeb finansowych FWP i prowadzonego zarządzania płynnością finansową, polegającego na analizie stanu środków na rachunku, z uwzględnieniem planowanych wpływów oraz stanu zobowiązań¹³⁵. Nie stwierdzono przypadków regulowania zobowiązań po terminie płatności, przy jednoczesnym posiadaniu lokat ani złożenia dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków, przekazanych w zarządzanie terminowe. Wysoki stan środków na rachunku FWP utrzymywano jedynie w okresach planowanego nasilenia wydatków. W związku z prowadzonym Funduszem nie nabywano obligacji skarbowych oraz nie dokonywano innych lokat i inwestycji.

(akta kontroli: tom III, str. 4-5, 16-20, 38-43, 50-99, 117)

1.2. W 2023 r. nie zmienił się zakres zadań FWP, określony w art. 13 ust. 3 i 4a ustawy o Policji. Projekt planu rzeczowo-finansowego Funduszu został sporządzony w dniu 14 lipca 2022 r. na podstawie średnich przychodów uzyskanych w latach poprzednich oraz informacji o deklaracjach podmiotów w zakresie planowanego na 2023 r. dofinansowania jednostek Policji garnizonu dolnośląskiego. Przyjęty w dniu 28 lutego 2023 r. plan został sporządzony w czterech głównych obszarach finansowych, zgodnych z celami Funduszu opisanymi na początku pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W KWP nie opracowano wewnętrznych procedur analiz wykonania planów rzeczowo-finansowych dotyczących realizacji ustawowych celów i zadań Funduszu ani nie opracowano kryteriów oceny stopnia realizacji tych planów i oceny efektywności wykonania zadań, ponieważ – jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Finansów – zarówno cele, jak i tryb wykonywania tych zadań, został określony w ustawie o Policji oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji¹³⁶. KWP prowadziła bieżący nadzór nad Funduszem¹³⁷ poprzez nadzorowanie i zawieranie porozumień z podmiotami, które dokonywały wpłat na Fundusz, dokonywanie w ciągu roku budżetowego zmian w planie rzeczowo-finansowym oraz analizę okresowych informacji o pozyskanych środkach i stopniu realizacji zadań¹³⁸.

(akta kontroli: tom III, str. 5, 20-23, 26-27, 46-47, 118-182)

1.3. Kontrolą objęto następujące sprawozdania FWP:

- z wykonania planu finansowego (Rb-33) za IV kwartał 2023 r.;
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2023 r. planu finansowego (Rb-40) za grudzień;
- w zakresie operacji finansowych o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za IV kwartał 2023 r.;
- rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego FWP w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) za 2023 r.

Stwierdzono według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. zgodność sald kont analitycznych z saldami odpowiednich kont syntetycznych oraz zgodność obrotów

¹³⁵ W przedmiotowym zakresie w KWP nie przyjęto rozwiązań systemowych.

¹³⁶ Dz. U. Nr 118, poz. 1006, ze zm.

¹³⁷ Nie przyjęto w tym zakresie wewnętrznych uregulowań.

¹³⁸ Takie analizy przeprowadzono w 2023 r. dwukrotnie: na dzień 30 kwietnia i 31 grudnia. Ponadto sporządzono 13 zestawień stopnia zrealizowania zakupów pojazdów służbowych ze środków Funduszu.

narastających z zestawienia obrotów i sald z obrotami dziennika za 2023 r. W wyniku przeprowadzonego w toku kontroli przeglądu analitycznego, obejmującego plan kont KWP, zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz kont analitycznych, a także na podstawie zapisów w księgach rachunkowych na dzień 31 grudnia 2023 r., nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zgodności danych w sporządzonych sprawozdaniach i ich rzetelności, które zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a następnie terminowo przekazane do właściwego adresata, tj. do Komendy Głównej Policji¹³⁹.

(akta kontroli: tom III, str. 108-117, 183-275, 396-423; tom IV, str. 6-8, 18,44, 46, 53-54, 66-69, 239-284)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W dniu 20 marca 2023 r. dokonano ze środków Funduszu zapłaty odsetek w kwocie 11,0 tys. zł, naliczonych za nieterminowe uregulowanie zobowiązań budżetowych dysponenta III stopnia za usługi pocztowe, po czym w dniu 30 marca 2023 r. dokonano refundacji ze środków budżetowych powyższego wydatku Funduszu. Na powyższe uzyskano zgodę Komendanta, który zatwierdził wniosek Naczelnika Wydziału Finansów w przedmiotowej sprawie (bez daty). Powyższe działanie było niezgodne z art. 13 ust. 4f w związku z ust. 4e ustawy o Policji.

Ówczesny Komendant zeznał, że sytuacja finansowa była trudna, a budżet KWP wyczerpał się na przełomie lutego i marca 2023 r. W ten sposób skończyły się możliwości bieżącego regulowania zobowiązań.

Naczelnik Wydziału Finansów - Główny Księgowy wyjaśniła m.in., że: „Noty odsetkowe wystawione przez Poczta Polska w łącznej kwocie 11 012,76 zł, za zgodą dysponenta Funduszu – Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu, zostały przejściowo opłacone z odsetek od wolnych środków zgromadzonych na rachunku Funduszu, z uwagi na fakt, że w tamtym czasie brak było limitów na wydatki budżetowe na ten cel. Refundacji poniesionego wydatku za wystawione noty odsetkowe dokonano niezwłocznie po otrzymaniu w dniu 27 marca 2023 r. decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023.”

(akta kontroli: tom III, str. 22-23, 44, 276-336; tom IV, str. 47-52, 239-284; tom V, str. 433-437)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

KWP w ramach Funduszu w 2023 r. dysponowała środkami w kwocie 10 818,9 tys. zł, z czego wydatkowano 9 140,4 tys. zł, w tym 1 312,1 tys. zł na wydatki bieżące jednostek organizacyjnych Policji, 5 773,1 tys. zł na finansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych oraz 2 055,2 tys. zł należności dla funkcjonariuszy. Planowanie i wydatkowanie środków FWP oraz sporządzanie sprawozdań było zgodne z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem uregulowania ze środków FWP odsetek w kwocie 11,0 tys. zł od nieterminowego regulowania zobowiązań budżetowych dysponenta III stopnia.

¹³⁹ Kontrolą w zakresie terminowości i właściwego adresata objęto dodatkowo sprawozdania Rb-33 oraz Rb-Z za II i III kwartał 2023 r., a także Rb-40 za miesiące wrzesień i październik 2023 r.

V. Uwagi i wnioski

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

- Uwaga W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie planowania i dokonywania wydatków, prowadzenia ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań, zapewniających realizację celu, o którym mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1, 3 i 6 ufp.
- Wnioski
1. Prowadzenie rzetelnych prac planistycznych umożliwiających określenie rzeczywistych potrzeb jednostki na etapie projektowania ustawy budżetowej oraz zgłaszanie do KGP ewentualnych wielkości niedoszacowania budżetu już na etapie planowania.
 2. Podjęcie działań w celu kształtowania polityki kadrowej w zakresie podwyższania dodatków do uposażeń funkcjonariuszy, w taki sposób, aby spełniały one funkcję motywacyjną, w tym m.in. spowodowanie, aby:
 - we wnioskach personalnych w sprawie podwyższenia dodatków do uposażeń wskazywano przesłanki uzasadniające proponowaną kwotę podwyższenia dodatku, w celu zapewnienia motywacyjnej funkcji dodatków,
 - w uzasadnieniach rozkazów personalnych w sprawie podwyższania dodatków do uposażenia zawierano, zgodnie z art. 107 § 1 ustawy Kpa, wyczerpujące uzasadnienie faktyczne podwyższenia dodatku.
 3. Wskazywanie w rozkazach personalnych prawidłowej podstawy prawnej podwyższenia dodatku służbowego.
 4. Zapewnienie realizacji planu finansowego KWP poprzez regulowanie wszystkich możliwych płatności.
 5. Wzmocnienie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym KWP.
 6. Podjęcie działań zapobiegających zaciąganiu zobowiązań w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej bez upoważnienia określonego planem finansowym KWP.
 7. Podjęcie działań zmierzających do terminowego regulowania zobowiązań.
 8. Sprawdzanie wszystkich dowodów księgowych, w tym również not odsetkowych, pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.
 9. Podjęcie działań zapewniających wpływ dokumentów księgowych do Wydziału Finansowego KWP w terminie pozwalającym na ujmowanie ich we właściwym okresie sprawozdawczym.
 10. Zapewnienie naliczania i ujmowania w ewidencji księgowej co najmniej na koniec każdego kwartału odsetek przysługujących kontrahentom z tytułu nieterminowego regulowania przez KWP płatności.
 11. Zapewnienie kwalifikowania i księgowania dowodów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych.
 12. Zapewnienie ujmowania w ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości wszystkich zobowiązań, w tym wymagalnych.
 13. Dokonanie korekty sprawozdania rocznego Rb-28 za 2023 r. w zakresie niewykazanych w nim zobowiązań wymagalnych w kwocie 710,5 tys. zł.

14. Poinformowanie NIK o wykonaniu zobowiązań lub otrzymaniu decyzji o zwolnieniu z wykonania płatności w zakresie zobowiązań w kwocie 851,1 tys. zł z tytułu odsetek.

15. Ponoszenie kosztów ze środków Funduszu Wsparcia Policji wyłącznie w zakresie określonym w art. 13 ust. 4f w związku z ust. 4e ustawy o Policji.

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 piśmie¹⁴⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 22 kwietnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

/-/

Kontrolerzy
Renata Połatajko
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

¹⁴⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres e-mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia pokontrolnego. 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 e-mailowy.

Mirosław Perłowski
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

Paweł Potemski
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu

Marcin Kaliński

.....
podpis