



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.1.3.2024

Inspektor Kamil Borkowski
Komendant Wojewódzkiej Policji
Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku
15-003 Białystok, ul. Sienkiewicza 65

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 roku – wykonanie planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku, ul. Sienkiewicza 65,15-062 Białystok, (dalej: „KWP” lub „Komenda”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Inspektor Kamil Borkowski – Komendant Wojewódzki Policji (dalej: „Komendant KWP”) od 11 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił nadinspektor Robert Szewc, Komendant Wojewódzki Policji w okresie od 15 maja 2020 r. do 5 stycznia 2024 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Beata Palinowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/6/2024 z 4 stycznia 2024 r. Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/5/2024 z 4 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1-7)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 rok Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,– wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analiza sporządzania planu finansowego Komendy,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontrola przestrzegania limitu wydatków,– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,– analiza stanu zobowiązań,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. Ocenie podlegały także, w przypadku Funduszu Wsparcia Policji województwa podlaskiego: <ul style="list-style-type: none">– planowanie i realizacja przychodów,– planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań i stopień ich realizacji,– gospodarowanie wolnymi środkami. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. „Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności”.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie planu finansowego na 2023 rok Komendy Wojewódzkiej Policji oraz pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji³ na 2023 rok.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatki budżetu państwa w 2023 roku w KWP były celowe i służyły realizacji zadań jednostki (poza wydatkami z tytułu odsetek od nieterminowych płatności). Jednak ustalony w ustawie budżetowej pierwotny plan finansowy Komendy nie zapewniał jej niezakłóconego funkcjonowania w ciągu całego roku, a przyczynił się do tego brak rzetelnych działań na etapie prac nad projektem planu. Ograniczono się bowiem do dostosowania projektów planu na 2023 rok do wysokości przyznawanych limitów wydatków, nie zgłaszając na tym etapie dodatkowych potrzeb Komendantowi Głównemu Policji⁴.

Stwierdzone przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań (195) wynikały głównie z niezapewnienia dostatecznej wysokości środków przyznanych KWP w planie finansowym. Komenda uregulowała w 2023 roku odsetki w łącznej kwocie 48,8 tys. zł, które niemal w całości wynikały z nieterminowych płatności zobowiązań z 2022 roku. Na koniec 2023 roku wystąpiły również zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 447,5 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych płatności za zakupy paliwa.

NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu na 2023 rok. Komendant KWP prawidłowo sporządził plan finansowy i zadbał o jego terminową aktualizację. Właściwie również gospodarował zgromadzonymi środkami Funduszu, osiągając zakładane cele prowadzonej działalności. W 2023 roku środki wydatkowane były zgodnie z przeznaczeniem, na zadania określone art. 13 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁵.

Roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym, za wyjątkiem korekty sprawozdania Rb-28, w którym nie wykazano zobowiązań wymagalnych w kwocie 365,6 tys. zł. Ze względu na fakt, że kwota błędu w sprawozdaniu Rb-28 nie przekroczyła przyjętych w kontroli budżetowej progów istotności, stwierdzona nieprawidłowość nie wpłynęła na obniżenie oceny sprawozdania Rb-28 oraz ogólnej opinii o sprawozdaniach budżetowych KWP.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

1.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

1.1.1 Plan finansowy KWP na 2023 rok sporządzono w oparciu o informacje i polecenia otrzymywane z KGP, bowiem na etapie prac projektowych prowadzonych w lipcu i listopadzie 2022 roku KWP nie dysponowała analizą i kalkulacją rzeczywistych potrzeb finansowych jednostki. W przekazanych materiałach wielkość limitów określono w szczególności co do paragrafu klasyfikacji budżetowej, przy czym KGP ogólnie ustaliło limity wydatków na wynagrodzenia i uposażenia - 339.111 tys. zł (§§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4070, 4080)⁷,

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Dalej „FWP” lub „Fundusz”.

⁴ Dalej: „KGP”.

⁵ Dz. U. 2024 r., poz. 145.

⁶ 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.

⁷ Z przekazanych założeń KGP wynikało, że wydatki placowe i pochodne od plac ujęto zgodnie z postanowieniami wynikającymi z zarządzeń organizacyjnych Komendanta KGP nr 47/22, a następnie nr 101/22, od nr 48/22 do nr 64/22 i nr 66/22, w tym dotyczące dodatkowych etatów z Programu Modernizacji Policji i Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości. Uwzględniono zmiany poziomu wynagrodzeń pomiędzy rozdziałami w ramach poszczególnych paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz skutków zwiększenia kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej (7,8%). Przyznane przez Komendanta KGP środki uwzględniały wydatki relacjonowane do wynagrodzeń, w tym nagrody jubileuszowe, fundusz nagród, odprawy emerytalno-rentowe oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop pracowników. W przypadku stanu zatrudnienia podział planowanych środków na 2023 rok dokonany przez KGP uwzględniał stan zatrudnienia w KWP na dzień 1 lipca 2022 r., a w kolejnych przekazanych materiałach na dzień 1 listopada 2022 r.

po pochodnych od wynagrodzeń – 12.028 tys. zł (§§ 4110 i 4120) oraz grupy wydatków bieżących – 18.712 tys. zł (§§ 4140-4780), które ograniczono limitami ustalonymi przez KGP – 13.666 tys. zł (§§ 4180, 4710, 4780 i 4440). Pozostałą kwotę 5.046 tys. zł na wydatki bieżące pozostawiono do podziału KWP, stanowiła ona 12,1% wydatków poniesionych przez KWP ww. paragrafach w 2021 roku (41.647 tys. zł).

W konsekwencji brak prowadzonych w KWP analiz i kalkulacji spowodował, że sporządzony w I etapie prac projekt planu finansowego KWP⁸, dostosowano do limitów zatwierdzonych przez Komendanta KGP wstępnych i wyjściowych kwot wydatków na rok 2023 (369.438 tys. zł). W II etapie projekt planu finansowego⁹ dostosowano zaś do limitów zaakceptowanych przez Komendanta KGP przyjętych dla jednostek organizacyjnych Policji na 2023 rok (420.033 tys. zł)¹⁰, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 18-73, 186-189)

Zastępca Komendanta KWP wyjaśnił, że Komenda nie posiadała opracowanych zasad planowania wydatków na 2023 rok. Wskazał na brak możliwości przenoszenia wyznaczonych limitów środków pomiędzy poszczególnymi kategoriami wydatków przez KWP jako dysponenta III stopnia. Stąd też uznał, że na etapie sporządzania i przekazania do KGP projektów planu KWP nie miała też możliwości przenoszenia wydatków między grupami w przypadkach gdyby stwierdzono istnienie nadwyżek w poszczególnych paragrafach (w 2023 roku nie było takich sytuacji). Jednocześnie stwierdził (...) *Na etapie prac planistycznych (lipiec 2022 roku) potrzeby w zakresie wydatków na wynagrodzenia i uposażenia oraz wydatków relacjonowanych do uposażeń i wynagrodzeń szacowane były w oparciu o dane wygenerowane z systemu SWOP płace, takich jak informacje o ilości osób uprawnionych do danego świadczenia, wysokości wynagrodzeń wynikających z umów o pracę, wydanych rozkazów personalnych policjantom (...). Potrzeby określono w oparciu o wypracowane na naradach roboczych z przedstawicielami wydziałów merytorycznych właściwych ze względu na rodzaj wydatków ustalenia oraz na podstawie bieżących analiz finansowych KWP bez zachowania formy pisemnej. W trakcie 2023 roku oszacowanie poszczególnych rodzajów wydatków dokonywane było w oparciu o dane historyczne jak również o rzeczywiste zgłaszane przez wydziały merytoryczne właściwe ze względu na rodzaj wydatków potrzeby (...). W złożonych wyjaśnieniach zastępcy Komendanta KWP uznał, że wstępne kwoty wydatków na 2023 rok przekazane przez KGP nie zabezpieczyły niezbędnych potrzeb związanych z funkcjonowaniem Komendy. Mimo posiadanej wiedzy, iż przekazane limity nie zaspokajają wszystkich potrzeb, nie poinformowano KGP o braku środków i nie zgłaszano dodatkowych potrzeb, gdyż w jego ocenie KWP (...) nie miała wpływu na wielkości kwot przyznanych w limicie przez KGP (...) Kwestie ujęcia w limitach wskazanych środków, termin składania materiałów do budżetu państwa, dodatkowe wymagania zależą każdorazowo od wytycznych dysponenta wyższego stopnia i dopiero po otrzymaniu na konkretnych etapach planowania wytycznych, aktualnych w danym roku znajdują swoje zastosowanie (...).*

(akta kontroli str. 117-122)

W obu tych projektach KWP nie ujęła środków przeznaczonych na wydatki zaplanowane do realizacji w 2023 roku w ramach FWP¹¹, które Komendant KWP ustalił na poziomie 2.000 tys. zł. Prognozy kwot do pozyskania i wydatkowania w ramach FWP określono na podstawie analizy możliwości pozyskania środków od jednostek samorządu terytorialnego oraz na bazie danych historycznych o gospodarce finansowej Funduszu w latach

Komendant KGP zapewnił również o stosownym zwiększeniu funduszu uposażeń w KWP, które miało nastąpić po ostatecznym określeniu zasad wdrażania planowanych podwyżek.

⁸ Projekt sporządzony terminowo – 22 lipca 2022 r. – dwa dni po otrzymaniu pisma KGP nr L.dz. FB-5351/2022 z 20 lipca 2022 r., w którym informowano w formie tabelarycznej o zatwierdzonych limitach finansowych do projektu planu. KWP polecono dokonanie podziału przyznanych środków w rozbiciu na poszczególne rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej, zgodnie z postanowieniami obowiązującego w tym czasie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 745, ze zm.).

⁹ Projekt sporządzony terminowo – 25 listopada 2022 r. – dzień po otrzymaniu pisma KGP nr L.dz. FB-7884/2022 z 24 listopada 2022 r., w którym poinformowano o zatwierdzonych przez Komendanta KGP limitach środków przyjętych dla jednostek organizacyjnych Policji na 2023 rok.

¹⁰ W porównaniu do I etapu Komendant KGP zwiększył przyznany KWP limit środków o 50.595 tys. zł głównie w wyniku zwiększenia poziomu wydatków majątkowych (przyznano limit na wydatki budowlane realizowane w ramach Programu Modernizacji Policji), wydatki na wynagrodzenia i pochodne (w wyniku zwiększenia kwoty bazowej oraz przyjęcia do wyliczeń przeciętnego uposażenia i stanu zatrudnienia na 1 listopada 2022 r.) oraz poziomu wydatków rzeczowych zwiększając wydatki na równoważniki pieniężne w zamian za umundurowanie wypłacane funkcjonariuszom oraz z przeznaczeniem na funkcjonowanie Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości.

¹¹ W lipcu 2022 roku sporządzono na polecenie KGP plan finansowy FWP na rok 2023, którego przychody i koszty oszacowano na poziomie 2.000 tys. zł. Powyższe środki zostały ujęte w Dziale 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa klasyfikacji budżetowej, w rodz. 75495 – Pozostała działalność.

poprzednich¹². Zastępca Komendanta KWP wyjaśnił, że nie włączano do planu finansowego Komendy na 2023 rok planowanych środków FWP, ponieważ przeprowadzone analizy pozyskiwania i wydatkowania środków wskazywały, iż ich jedynym źródłem będą porozumienia zawierane z jednostkami samorządu terytorialnego. Wskazywały one również, że środki te stanowiłyby około 0,5% wydatków określonych w planie finansowym KWP na 2023 rok i nie miałyby istotnego wpływu na sytuację finansową jednostek garnizonu podlaskiego (w 2023 roku nie przewidywano istotnych zwiększeń środków, w tym pozyskania środków z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹³ w ramach przelewów redystrybucyjnych). (akta kontroli str. 25-27, 35-53, 66-73, 280, 283-284)

Pierwsze prace analityczne dotyczące niezbędnych potrzeb przeprowadzono dopiero w styczniu 2023 roku, na etapie projektu planu finansowego dostosowanego do limitów wydatków przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2023 rok¹⁴. Na ich podstawie KWP 20 stycznia 2023 r. poinformowała KGP¹⁵, że przyznane limity środków są niewystarczające do terminowej realizacji wszystkich zobowiązań. W szczególności wskazano wydatki rzeczowe ustalone na poziomie 5.752 tys. zł, które po pomniejszeniu o zobowiązania ustalone na koniec 2022 roku z tytułu dostaw paliwa (4.480,4 tys. zł) miały stanowić 16,4% wydatków poniesionych wówczas na ten cel (35.031,6 tys. zł). Niedoszacowanie przyznaných środków KWP określiła na 43.600 tys. zł, w tym głównie w grupie wydatków rzeczowych (§ 4000) na poziomie 38.278 tys. zł, (87,8% zgłoszonych potrzeb), wydatków na sfinansowanie kosztów podróży służbowych (§ 4410) na poziomie 2.554 tys. zł (5,9%) i wydatków remontowych (§ 4270) na poziomie 1.236 tys. zł (2,8%)¹⁶. W odpowiedzi przekazanej 1 marca 2023 r. KGP poinformowała o bieżącym monitorowaniu potrzeb wszystkich jednostek Policji w zakresie zobowiązań powstałych w 2022 roku, których nie udało się pokryć w ramach poprzedniego limitu wydatków, a obciążających budżet 2023 roku. Wskazano, że Komendant KGP powiadomił dysponenta części budżetowej o „znacznym niedoszacowaniu środków Policji w 2023 r.” Jednocześnie poinformowano KWP, że w przypadku pojawienia się środków w budżecie Policji na wydatki rzeczowe, będą one proporcjonalnie przekazywane do poszczególnych jednostek organizacyjnych¹⁷. (akta kontroli str. 96-102)

Kolejne zgłoszenia niedoboru środków w planie finansowym następowały cyklicznie w odpowiedzi na pisma KGP. Na podstawie systematycznie prowadzonych analiz o dokonanych wydatkach, wykorzystaniu środków rezerw celowych i rezerwy ogólnej oraz o zaangażowaniu środków w poszczególnych rozdziałach, grupach i paragrafach klasyfikacji budżetowej KWP¹⁸ zgłosiła w 2023 roku 37 zapotrzebowań, w tym 22 zapotrzebowania na zwiększenie per saldo o 35.994,3 tys. zł wydatków rzeczowych i sfinansowanie powstałych zobowiązań wymagalnych (głównie §§ 4000, 4170, 4270, 4410, 4430, 4480, 4520, 458) oraz 15 zapotrzebowań o zwiększenie o 20.119,3 tys. zł środków finansowych przeznaczonych na sfinansowanie uposażeń i wynagrodzeń w KWP (głównie §§ 4070, 4080, 4110, 4120, 4180 – sprawa opisana również w pkt 1.1.12. wystąpienia). (akta kontroli str. 129-141, 142-150, 248-250)

Niedobór środków w planie finansowym KWP na 2023 rok spowodował, że w trakcie roku budżetowego KWP złożyła w systemie TREZOR łącznie 185 wniosków o korektę planu finansowego Komendy¹⁹, w tym o zwiększenie wydatków łącznie o 189.667,9 tys. zł (wszystkie dotyczyły wydatków bieżących jednostek garnizonu podlaskiego) i ich zmniejszenia o 126.523,9 tys. zł. W efekcie plan finansowy po wprowadzeniu w 2023 roku 164 zmian został zwiększony per saldo do 483.177 tys. zł, tj. o 63.144 tys. zł (o 15%) w porównaniu do planu finansowego ustalonego w oparciu o ustawę budżetową. Zwiększeniu uległy głównie środki przeznaczone na wypłatę wynagrodzeń i uposażeń, pochodnych od wydatków płacowych oraz środki na wypłatę równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla funkcjonariuszy. (akta kontroli str. 106-116, 185)

¹² W ramach FWP nie realizowano wieloletnich umów i porozumień w sprawie pozyskiwania i wydatkowania środków, a KGP nie informowała o ewentualnych zwiększeniach Funduszu z budżetu Centralnego Funduszu Wsparcia Policji.

¹³ Dalej: „MSWiA”.

¹⁴ Limity środków ustalone w tej samej wysokości jak przesłane przy piśmie KGP L.dz. FB-7884/2022 z 24 listopada 2022 r. Pismo KWP nr F.036.5.2023.ED.

¹⁵ Pozostałe zgłoszone niedobory środków dotyczyły wydatków na opłacenie podatku od nieruchomości w kwocie 795 tys. zł (§ 4480 klasyfikacji budżetowej), umów cywilnoprawnych w kwocie 525 tys. zł (§ 4170), składek od umów zlecenia w kwocie 110 tys. zł (§ 4430) oraz wydatków związanych z trwałym zarządkiem gruntami w kwocie 102 tys. zł (§ 4520).

¹⁷ Pismo KGP L.dz. FB-1208/2023/KK.

¹⁸ Dane te w formie tabelarycznej przekazywano co miesiąc do KGP.

¹⁹ Składane wnioski KWP dotyczyły przeniesienia wydatków między paragrafami wydatków, zmniejszenia lub zwiększenia limitu wydatków.

W 21 przypadkach zgłoszone wnioski KWP o wprowadzenie zmian w planie finansowym zostały odrzucone. Większość z nich (20) dotyczyło zwiększenia per saldo o 5.134 tys. zł wydatków bieżących, a tylko jeden zmniejszenia planu wydatków inwestycyjnych o 530 tys. zł. Wśród wniosków odrzuconych cztery dotyczyły zmian w planie finansowym środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa, z czego trzy dotyczyły przesunięć w planie środków o łącznej wartości 2,4 tys. zł²⁰, a jeden zmniejszenia ich o 0,8 tys. zł²¹. Główną przyczyną odrzucenia postulowanych zmian była konieczność: naniesienia korekt lub poprawek w złożonych wnioskach (9), zalecenia zgłoszenia środków objętych wnioskami do blokady²² (5), dokonania ich uzupełnień (3). W pozostałych czterech przypadkach wnioski odrzucono z uwagi na ich: nieaktualność (2), wniosek KWP (1) oraz w jednym przypadku bez wskazania przyczyn. Z wyjaśnień głównej księgowej KWP wynika, że wnioski odrzucone po konsultacjach telefonicznych lub drogą e-mailową zostały poprawione, złożone ponownie i uzyskały akceptację dysponenta wyższego stopnia. (akta kontroli str. 151-184)

1.1.2. Badanie wysokości poziomu zaangażowania wydatków KWP w 2023 roku wykazało, że w grupie wydatków rzeczowych (§ 4000) w rozdz. 75401 - Centralne Biuro Śledcze Policji (CBŚP), rozdz. 75402 - Komenda Główna Policji (KGP), rozdz. 75404 - Komenda Wojewódzka Policji (KWP), rozdz. 75405 - Komendy powiatowe policji (KPP) ich poziom zaangażowania przekraczał co miesiąc wyznaczone limity w planie finansowym. Analiza stopnia realizacji planowanych wydatków rzeczowych (%) na koniec poszczególnych kwartałów wykazała, że zaangażowanie co kwartał przekraczało limity określone w planie o ponad 100%. I tak na koniec I kw. zaangażowanie przewyższało limity określone w planie od 96,7% w CBŚP (o 228,5 tys. zł) do 308,2% w KGP (o 83,2 tys. zł), na koniec II kw. od 22,5% w CBŚP (o 86,3 tys. zł) do 108,6% w KGP (o 60,5 tys. zł), a na koniec III kw. od 24% w KGP (o 22,8 tys. zł) do 123,3% w KWP (o 10.004,4 tys. zł). Przekroczenia o najwyższej wartości w grupie wydatków rzeczowych dotyczyły natomiast KPP i KWP i wynosiły odpowiednio w I kw. 13.168,8 tys. zł i 5.334,8 tys. zł, w II kw. 22.367,7 tys. zł i 10.589,2 tys. zł, a w III kw. 24.674,6 tys. zł i 18.116,1 tys. zł. W 2023 roku wyznaczonych limitów wydatków rzeczowych nie przekroczone w rozdz. 75407 – *Centralne Biuro Zwalczenia Cyberprzestępczości (CBZC)*. (akta kontroli str. 190-241)

Badanie zaangażowania wykazało również, że na koniec poszczególnych kwartałów przekroczenia stopnia realizacji planu odnotowano w przypadku:

- wydatków na opłacenie podatku od nieruchomości (§ 4480 w CBŚP, KGP, KWP i KPP) w przedziale od 98% do 299,8% na koniec I kw., od 19,3% do 50% na koniec II kw. oraz 19% w CBŚP, KWP i KPP na koniec III kw.,
- wydatków na uiszczenie opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego (§ 4520 w CBŚP i KWP) odpowiednio od 89% do 193,4% na koniec I kw., od 30,3% do 42,3% na koniec II kw. oraz od 11,9% do 20% na koniec III kw.
- wydatków na wypłatę równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla funkcjonariuszy (§ 4180 w CBŚP, KWP, KPP i CBZC) w przedziale od 16,6% do 59,3% na koniec I kw. oraz od 11,6% do 34% na koniec II kw.,

Na koniec poszczególnych kwartałów występowały również sporadyczne przypadki przekroczenia poziomu zaangażowania o ponad 100% w stosunku do planu np.:

- Na koniec I kw. zaangażowanie wydatków z § 4410 podróże służbowe krajowe (w CBŚP i KWP) przekroczyły odpowiednio o 2,2% i 5,3% limity ustalone w planie.
- Na koniec I i II kw. zaangażowanie wydatków KWP w § 4500 pozostałe podatki na rzecz budżetów j.s.t. utrzymywało się na stałym poziomie przekraczając o 99,3% środków na ten cel ustalonych w planie.
- Na koniec III kw. wydatki KPP z § 4170 na wynagrodzenia bezosobowe przewyższały o 3,6% planowane środki. (akta kontroli str. 242-244)

Zastępca Komendanta KWP w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że na wysoki poziom zaangażowania i przekroczenia limitów finansowych w trakcie roku i na koniec

²⁰ Trzy wnioski KWP dotyczyły środków rezerwy celowej przeznaczonej na finansowanie zmian systemowych i niektórych zmian organizacyjnych (poz. 56 rezerwy).

²¹ Wniosek KWP dotyczył środków rezerwy celowej przeznaczonej na finansowanie realizacji projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej prowadzonych w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (poz. 8 rezerwy).

²² Było to powodem odrzucenia wszystkich wniosków KWP o wprowadzenie zmian w planie środków pochodzących z rezerwy celowych budżetu państwa.

poszczególnych jego kwartałów miały wpływ nadzwyczajne okoliczności występujące w 2023 roku, a których nie można było przewidzieć. Jako podstawową przyczynę wskazał ...niedoszacowanie planu finansowego jednostki przez dysponenta wyższego stopnia, pomimo zgłaszania niezbędnych potrzeb na realizację statutowych zadań KWP (pismo do KGP z 20.01.2023 r.). ... nagły wzrost cen towarów i usług złożyły się na fakt, że bieżące zobowiązania zaciągane przez jednostkę nie odpowiadały limitom przyznanym w planie (...) Zobowiązania z 2022 roku z jakimi KWP przeszła na rok 2023 z tyt. dostaw towarów i usług w § 4000 w wysokości 6.706.283,33 zł obciążały plan wydatków roku 2023. Zastępca Komendanta KWP dodał też, że wpływ na poziom zaangażowania wydatków KWP miał trwający konflikt zbrojny w Ukrainie, który ... wymusił znaczne zwiększenie wydatków na działania związane z zabezpieczeniem granicy wschodniej Państwa, w części znajdującej się w województwie podlaskim. (akta kontroli str. 333-357)

1.1.3. Łączne wydatki Komendy w 2023 roku (z budżetu podstawowego i Funduszu) wynosiły 485.326,4 tys. zł w tym 2.369,4 tys. zł z FWP, a w 2022 roku 456.527,2 tys. zł, w tym 40.158,5 tys. zł z FWP. Znacznie większa kwota wydatków z Funduszu w 2022 w porównaniu do 2023 roku wynikała z przelewów redystrybucyjnych (otrzymanych z MSWiA), z których w dużej mierze pokrywano wydatki na działalności bieżącą KWP. Ponieważ wydatki z Funduszu ewidencjonowano w jednym rozdziale, nie było możliwe porównanie wykonania w poszczególnych rozdziałach za te dwa lata. (akta kontroli str. 393-399, 600-609)

Wydatki KWP ze środków budżetowych wynosiły w 2023 roku²³ 482.957 tys. zł (99,95% planu po zmianach), w tym: 14.456,6 tys. zł w rozdziale 75401 (Centralne Biuro Śledcze Policji), 167,5 tys. zł w rozdziale 75402 (Komenda Główna Policji), 149.574,4 tys. zł w rozdziale 75404 (Komendy wojewódzkie Policji), 313.722,1 tys. zł w rozdziale 75405 (Komendy powiatowe Policji), 4.748,4 tys. zł w rozdziale 75407 (Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości) i 288 tys. zł w rozdziale 75495 (Pozostała działalność). W porównaniu do 2022 roku były one wyższe o 66.588,3 tys. zł (o 16%), w szczególności za sprawą wzrostu o 92,2% wydatków z tytułu równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla funkcjonariuszy (§ 4180) i wzrostu o 11,9% wydatków z tytułu wynagrodzeń osobowych z pochodnymi i uposażeń²⁴. Główna Księgowa wyjaśniła, że W 2022 roku ekwiwalenty i równoważniki pieniężne w zamian za umundurowanie KWP wypłaciła ze środków otrzymanych z KGP w ramach Centralnego Funduszu Wsparcia Policji (pozycja 418002) w wysokości 6.393,4 tys. zł.

Wyjaśniła również, że na wzrost wydatków KWP w § 4180 w 2023 roku w porównaniu do 2022 roku wpłynęły: większa liczba funkcjonariuszy, którzy rozwiązali stosunek służby w związku z przejściem na zaopatrzenie emerytalne (w 2022 roku około 160 policjantów, a w 2023 roku około 270 policjantów); wprowadzenie w 2023 roku nowych przepisów dotyczących naliczania dodatku terenowego oraz nowych należności dla funkcjonariuszy w postaci świadczenia za długoletnią służbę; wypłacanie świadczenia przysługującego policjantom pełniącym służbę w Centralnym Biurze Zwalczania Cyberbezpieczeństwa: w 2022 roku – 11 funkcjonariuszom od miesiąca lipca 2022 r., a w 2023 roku – 17 funkcjonariuszom za okres całego roku; większa liczba funkcjonariuszy uprawnionych do świadczenia motywacyjnego wypłacanego po osiągnięciu 28 lat i 6 miesięcy służby (w 2022 roku – 120 funkcjonariuszy, a w 2023 roku – 130). (akta kontroli str. 600-609)

1.1.4. Ustalony na podstawie ustawy budżetowej na 2023 rok plan wydatków KWP w wysokości 420.033,5 tys. zł, w trakcie roku został zwiększony do 483.176,8 tys. zł, tj. o 63.143,3 tys. zł (o 15%)²⁵. Głównym źródłem zwiększeń kwot wydatków były rezerwy celowe²⁶, z których KWP otrzymała łącznie 48.850 tys. zł (18 decyzjami Ministra Finansów), w tym:

- 1.125,7 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 8) na realizację projektu pn. „Fałszywy telefon – zagrożone oszczędności”, realizowanego w ramach Programu Krajowego Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz pn.: „Wsparcie postępowań gospodarczych

²³ Komenda poniosła, w 2023 roku wydatki w § 4001 w kwocie 263 tys. zł (100% planu po zmianach), w § 4002 – 66,1 tys. zł (38,4% planu po zmianach), § 4251 – 4,9 tys. zł (100% planu po zmianach), § 4252 – 1,6 tys. zł (100% planu po zmianach), § 4301 – 262,1 tys. zł (nie planowano wydatków) i w § 4302 – 65,8 tys. zł (nie planowano wydatków), § 6061 – 874,2 tys. zł (100% planu po zmianach) i § 6062 – 219 tys. zł (100% planu po zmianach).

²⁴ Wynagrodzenia z pochodnymi i uposażenia, tj. §§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060 i 4070, 4110, 4120.

²⁵ W trakcie roku miały także miejsce zmniejszenia planu wydatków decyzjami MSWiA polegające na zwrocie środków na wydatki inwestycyjne (§ 6050).

²⁶ W rozdziałach: 75401 Centralne Biuro Śledcze Policji, 75402 Komenda Główna Policji, 75404 Komenda Wojewódzka Policji, 75405 Komendy powiatowe policji, 75407 Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości.

w oparciu o dowody w postaci cyfrowej” realizowanego w ramach Programu Zwalczania Nadużyć Finansowych²⁷;

- 4.014,6 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 16) na uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa²⁸, w tym: sfinansowanie kosztów postępowań z tytułu wyroków sądowych (31 tys. zł) oraz uregulowanie zobowiązań z tytułu faktur wystawionych za paliwo, których pierwotny termin płatności przypadał od 24 lipca 2023 r. do 22 listopada 2023 r. (3.983,6 tys. zł)²⁹;
- 26.059,4 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 4³⁰) m.in. na należności funkcjonariuszom (świadczenia przez okres roku, nagrody jubileuszowe, odprawy, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop, dodatki terenowe), składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszy, umowy zlecenia, opinie biegłych, zakup materiałów, ryczałty pieniężne za wyżywienie psów służbowych, zakup energii, paliwo, zakup usług remontowych i napraw, delegacje i koszty dojazdów do służby, podatek od nieruchomości, wywóz śmieci, szkolenia pracowników³¹;
- 1.470,4 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 35³²) na świadczenia motywacyjne po osiągnięciu 25 i 28 lat służby³³;
- 7.534,3 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 56³⁴) na wypłatę funkcjonariuszom nagród, dodatków za długoletnią służbę i dodatków funkcyjnych³⁵;
- 8.531,6 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 72³⁶) m.in. na koszty stawiennictwa świadków, świadczenia funkcjonariuszom, równoważniki wyżywienia i umundurowania, nagrody jubileuszowe, odprawy, ekwiwalent za niewykorzystany urlop, dodatek terenowy, odszkodowania, rekompensaty pieniężne funkcjonariuszom za nadgodziny, zwrot kosztów dojazdów do służby³⁷;
- 114 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 73³⁸) na sfinansowanie skutków zmiany od 1 lipca 2023 r. podstawy naliczania na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych³⁹.

(akta kontroli str. 611-618)

W 2023 roku KWP nie otrzymała środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(akta kontroli str. 714)

Badanie 32,9% kwot zwiększających plan finansowy środkami z rezerw celowych (16.085,7 tys. zł), tj. z poz. 16⁴⁰ (4.014,6 tys. zł), poz. 35⁴¹ (1.470,4 tys. zł) i poz. 4⁴² (10.600,7 tys. zł), wykazało, że: wnioskowanie o przyznanie środków z rezerw wynikało z faktycznych potrzeb Komendy i było celowe; po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzono zmiany w planie finansowym KWP; otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 619-626, 714)

²⁷ Decyzje z 22 marca 2023 r., 5 kwietnia 2023 r. i 25 sierpnia 2023 r.

²⁸ Decyzje z 20 kwietnia 2023 r., 6 lipca 2023 r. i 4 grudnia 2023 r.

²⁹ Decyzje z 15, 22 i 28 grudnia 2023 r.

³⁰ Po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych środki z rezerwy przeznaczone były na uzupełnienie wydatków budżetowych Policji, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej na wypłatę świadczeń pieniężnych, należności i innych płatności dotyczących funkcjonariuszy oraz wydatków pochodnych od wynagrodzeń, wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

³¹ Decyzje z: 28 kwietnia 2023 r., 30 maja 2023 r., 30 czerwca 2023 r., 1 sierpnia 2023 r., 10 sierpnia 2023 r., 25 sierpnia 2023 r., 15 września 2023 r., 31 października 2023 r., 14 listopada 2023 r.

³² Środki przeznaczone na sfinansowanie wypłaty świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszom Policji, Służby Ochrony Państwa, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej.

³³ Decyzja z 8 sierpnia 2023 r.

³⁴ Przeznaczonej na sfinansowanie wydatków wynikających z wejścia w życie przepisów wprowadzających świadczenie za długoletnią służbę, a także przepisów rozszerzających grupę funkcjonariuszy Policji uprawnionych do otrzymywania dodatku stołecznego oraz ustanawiających minimalny próg wysokości dodatku funkcyjnego na stanowiskach służbowych uprawniających do tego dodatku.

³⁵ Decyzja z 26 kwietnia 2023 r., 4 sierpnia 2023 r. i 5 listopada 2023 r.

³⁶ Środki pochodzące z rezerwy celowej przeznaczone były na zadania wymienione w ww. opinii Komisji Finansów Publicznych.

³⁷ Decyzja z 27 września 2023 r. i 15 listopada 2023 r.

³⁸ 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.

³⁹ Decyzja z 22 września 2023 r.

⁴⁰ Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa (sześć decyzji przyznających środki).

⁴¹ 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* (jedna decyzja).

⁴² Rezerwa przeznaczona na zadania wymienione w opinii Komisji Finansów Publicznych (cztery decyzje).

1.1.5. KWP wykorzystwała 99,8% (48.741,6 tys. zł) środków pozyskanych z rezerw celowych. Na wniosek Komendy, MSWiA, w trybie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁴³, zablokowała wydatki na łączną kwotę 108,4 tys. zł, w tym: 0,1 tys. zł pochodzących z rezerwy celowej poz. 4 (na należności funkcjonariuszom); 4,5 tys. zł z rezerwy celowej nr 56 (na wypłatę funkcjonariuszom nagród, dodatków za długoletnią służbę i dodatków funkcyjnych); 103,1 tys. zł z rezerwy celowej poz. 72 (wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom) i 0,7 tys. zł z rezerwy celowej poz. 8 (projekt nr PL/2020/PR/0110 pn. „Falszywy telefon – zagrożone oszczędności”. (akta kontroli str. 611-618, 627-661)

Zablokowane środki według klasyfikacji budżetowej dotyczyły w szczególności: 99,8 tys. zł – wydatków osobowych niezaliczonych do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom (§ 3070); 3,3 tys. zł - składek na Fundusz Emerytur Pomostowych (§ 4780); 2,2 tys. zł – równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałych należności (§ 4180); 2,1 tys. zł – uposażeń żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy (§ 4050). Zablokowane środki stanowiły 79,3% zobowiązań KWP z tytułu wydatków osobowych niezaliczonych do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom (§ 3070) i 10,1% zobowiązań z tytułu równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałych należności (§ 4180) zaewidencjonowanych na 31 grudnia 2023 r. W tych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Przed złożeniem wniosków o blokowanie planowanych wydatków KWP wnioskowała o ich przeniesienie w łącznej kwocie 2,1 tys. zł z § 4050 – uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy do § 4060 – inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń. Złożone wnioski zostały odrzucone. (akta kontroli str. 627-661)

1.1.6. Świadczenia na rzecz osób fizycznych KWP w 2023 roku wynosiły 11.269,3 tys. zł (99,1% planu po zmianach) i były o 989,3 tys. zł wyższe niż w 2022 roku. Największy udział w tych wydatkach miały wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom (§ 3070) – 11.189,1 tys. zł. Pozostałe wydatki, KWP, ponosiła na różne wydatki na rzecz osób fizycznych (§ 3030) – 76,1 tys. zł, wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (§ 3020) – 2,2 tys. zł i zasądzone renty (§ 3050) – 1,9 tys. zł.

Główna księgową wyjaśniła, że (...) przyczyną wzrostu świadczeń w § 3070 były zmiany norm przysługujących policjantom i członkom ich rodziny za poszczególne równoważniki, uzależnione również od ilości osób uprawnionych do przedmiotowych świadczeń. Wzrost wykonania w pozycji 307009 – dopłata do wypoczynku dla funkcjonariuszy i ich rodzin, wynika ze wzrostu kwoty bazowej dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy z kwoty 1.614,69 roku 2022 do kwoty 1.740,64 w roku 2023, od wielkości której uzależniona jest kwota jednej normy w/w świadczenia, która wzrosła w 2023 roku o 33,00 zł. Wysokość zryczałtowanego równoważnika za przejazdy raz w roku dla funkcjonariuszy i ich rodziny środkami publicznego transportu zbiorowego, pozycja 307010, ustalana jest według cen biletu za przejazd w drugiej klasie pociągu pospiesznego na odległość 1000 km. W 2022 roku cena biletu wynosiła 104,00 zł a w okresach od stycznia do marca 2023 roku wynosiła 116,00 zł. Kwota 1 normy przedmiotowego równoważnika wzrosła w okresie dwóch pierwszych miesięcy 2023 roku o 12,00 zł. W 2022 roku złożono około 2416 wniosków, a w 2023 roku wpłynęło ich 254 więcej, czyli 2670 wniosków. Kwoty równoważników pieniężnych: za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego (poz. 307005), za brak lokalu mieszkalnego (poz.307006), pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (poz.307008) podlegają corocznej waloryzacji o prognozowany w ustawie budżetowej na dany rok wskaźnik średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w zaokrągleniu do pełnych złotych. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem wyniósł w 2023 roku 111,4 i w stosunku do 2022 roku wzrósł o 11,4%. Wzrost wykonania wydatków równoważnika pieniężnego wypłacanego tytułem zwrotów kosztów przejazdów policjantom skierowanym do szkół (poz. 307013), wynikał ze zniesienia obostrzeń spowodowanych COVID-19. W 2022 r. obowiązywały czasowe ograniczenia funkcjonowania szkół i placówek w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Szkoły policyjne pracowały częściowo w trybie zdalnym lub mieszanym z uwagi na zagrożenie zdrowia uczniów i pracowników. W 2022 r. policjanci rozpoczynający naukę w szkołach nie wracali do miejsca zamieszkania przez cały okres trwania kursu. Natomiast w 2023 roku kursanci

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. Dalej: *ufp*.

mogli na czas przerwy w nauce wrócić do stałego miejsca zamieszkania i pobrać równoważnik za koszty przejazdu. Policjanci w czasie trwania pandemii odbywali skrócone kursy podstawowe. W 2023 roku pojawiła się możliwość nauki stacjonarnej, ponownie ruszyły kursy podoficerskie i aspiranckie, a w związku z tym skierowano do szkół około 500 funkcjonariuszy więcej niż w 2022 roku. (akta kontroli str. 600-609)

1.1.7. Wydatki bieżące KWP w 2023 roku wyniosły 466.723,6 tys. zł (100% planu po zmianach) i były o 70.248,7 tys. zł (o 17,7%) wyższe niż w 2022 roku. Dominującą pozycję (77,1%) w grupie wydatków bieżących stanowiły wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi i uposażeniami⁴⁴, które zrealizowano w wysokości 359.936,3 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach, a zarazem 111,9% takich wydatków w poprzednim roku (321.679,8 tys. zł). Istotny udział w wydatkach bieżących ogółem miały również: wypłaty równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla funkcjonariuszy oraz pozostałych należności (§ 4180) – 45.050,6 tys. zł, zakupy materiałów i wyposażenia (§ 4210) – 18.461,2 tys. zł, zakupy energii (§ 4260) – 14.948 tys. zł, zakupy usług pozostałych (§ 4300) – 11.955,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 600-609)

Wynagrodzenia osobowe pracowników i członków korpusu służby cywilnej oraz uposażenia funkcjonariuszy (z dodatkowym wynagrodzeniem i uposażeniem rocznym) w 2023 roku wyniosły 342.434,5 tys. zł i były wyższe o 10,3% (tj. o 32.010,1 tys. zł) niż w 2022 roku⁴⁵. Zwiększenie wydatków na wynagrodzenia wynikało z podwyższenia kwoty bazowej stanowiącej podstawę obliczania uposażeń dla funkcjonariuszy; podwyższenia dodatków funkcyjnych i kontrterrorystycznych⁴⁶; przeszerogowania grup dyżurnych, przeszerogowania 1/4 funkcjonariuszy pełniących w dniu 1 stycznia 2022 r. służbę na stanowisku służbowym zaszeregowanym do grupy 5. oraz dwukrotnego wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę. Liczba pracowników objętych podwyższeniem wynagrodzenia do poziomu płacy minimalnej wynosiła 584, a finansowy skutek wzrostu wynagrodzeń – 1.638,9 tys. zł.

W 2023 roku przeciętna liczba zatrudnionych w KWP wyniosła 3.863,21, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego – 6.891 zł. W stosunku do poprzedniego roku, liczba zatrudnionych spadła o 74,67 (o 1,9%), a wynagrodzenie wzrosło średnio o 752 zł (o 12,3 %). Stan zatrudnienia i wynagrodzeń w poszczególnych grupach pracowników przedstawiał się następująco:

- nieznacznie wzrosła liczba pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (status 01), która w 2023 roku wynosiła 407,53 (w roku poprzednim – 405,8), a przeciętne wynagrodzenie wyniosło 4.924 zł (wzrost o 13%);
- liczba członków korpusu służby cywilnej (status 03) wyniosła 454,65 (rok wcześniej – 450,92), a przeciętne wynagrodzenie wyniosło 5.688 zł (wzrost o 14%);
- zmniejszyła się liczba funkcjonariuszy (status 10), w 2023 roku wynosiła 3.001,03 (z 3.081,16 w 2022 roku), a przeciętne wynagrodzenie w tej grupie wyniosło 7.340 zł (wzrost o 12,2%).

Zmiany stanu przeciętnego zatrudnienia funkcjonariuszy w 2023 roku wynikały z przyjęcia do służby 198 i zwolnienia 281 funkcjonariuszy (w tym odejścia na zaopatrzenie emerytalne), a także z przeniesień między podlaskim garnizonem Policji a innymi garnizonami (12 przypadków przeniesienia z innych garnizonów Policji oraz 45 przypadków przeniesienia do innych garnizonów Policji). (akta kontroli str. 709-713)

W 2023 roku ze służby odeszło dziewięciu funkcjonariuszy (kursantów), którzy przepracowali mniej niż sześć miesięcy (służyli od 21 do 154 dni), w tym w ośmiu przypadkach zwolnienie nastąpiło z inicjatywy funkcjonariusza, a w jednym z inicjatywy KWP. Łączna kwota wypłaconych odpraw wynosiła 39,6 tys. zł, a wypłaconych ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy – 17,5 tys. zł. (akta kontroli str. 1265)

Wnioski o zwolnienie ze służby w związku z przejściem na emeryturę w 2023 roku złożyło 25 funkcjonariuszy KWP⁴⁷, które skutkowały zwolnieniem ośmiu z nich w 2023 roku

⁴⁴ Wynagrodzenia z pochodnymi i uposażenia, tj. §§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060 i 4070, 4110, 4120.

⁴⁵ Wynagrodzenia osób zatrudnionych w KWP według sprawozdań rocznych Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu (§§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060 i 4070) we wszystkich rozdziałach klasyfikacji budżetowej łącznie.

⁴⁶ Tj. rozwiązania wprowadzone w wyniku realizacji czterech rozporządzeń MSWiA zmieniających rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego.

⁴⁷ W analizie uwzględniono funkcjonariuszy pełniących służbę w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Białymstoku oraz na stanowiskach kierowniczych w Komendach Powiatowych Policji. Wnioski o zwolnienie ze służby złożyli: Komendant Wojewódzki Policji, Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji, dwóch Komendantów Powiatowych Policji, i Zastępca

i siedemnastu w 2024 roku. W 22 przypadkach w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby nastąpiło podwyższenie dodatków funkcyjnych, wynoszące od 200 zł do 2.000 zł (tj. od 25% do 81,82% wartości dodatku przed zwiększeniem). Zmiana dodatków nastąpiła od 13 do 93 dni przed zwolnieniem ze służby, a średnia kwota zwiększenia wynosiła 774,48 zł.

Analiza 16 rozkazów personalnych wykazała, że dziewięć z nich dotyczyło zwiększenia dodatków służbowych, a siedem funkcyjnych. W jednym przypadku dodatek funkcyjny był przyznany w związku ze zmianą zajmowanego stanowiska. Rozkazy personalne były wydane w okresie od 28 do 77 dni przed zwolnieniem ze służby (podwyższone dodatki zaczęły obowiązywać od 13 do 56 dni przed zwolnieniem). W jednym przypadku rozkaz był wydany 29 dni po złożeniu wniosku o zwolnienie ze służby (co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”), w dwóch – tego samego dnia, a w 13 przypadkach od jednego do 42 dni przed złożeniem wniosku o zwolnienie ze służby. W uzasadnieniu rozkazów personalnych Komendant powołał się na przesłanki wynikające z § 8 ust. 5 pkt 1 (w zakresie dodatków funkcyjnych) oraz § 9 ust. 4 (w zakresie dodatków służbowych) *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 wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego*⁴⁸, tj. ocenę wywiązywania się przez policjanta z obowiązków służbowych oraz realizacji przez niego zadań i czynności służbowych, w tym za wzorową służbę.

Naczelnik Wydziału Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej wyjaśniła, że (...) *ustawodawca szczegółowo wskazał kryteria podwyższania przedmiotowych dodatków oraz granice stawek: dodatek służbowy – wysokość uzależnia się od oceny wywiązywania się przez policjanta z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności służbowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich charakteru i zakresu oraz rodzaju i poziomu posiadanych przez policjanta kwalifikacji zawodowych. Wysokość dodatku nie może przekraczać 50% podstawy wymiaru, stanowiącej sumę należnego policjantowi uposażenia zasadniczego oraz dodatku za stopień w stawce ustalonej dla policyjnego stopnia etatowego odpowiadającego zajmowanemu stanowisku służbowemu (§ 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia). Ustawodawca nie wskazał terminów, w których można dokonać podwyższenia kwot dodatków służbowych/funkcyjnych, pozostawiając to uznaniu przełożonego. Mając powyższe na uwadze należy wskazać, iż kwoty dodatków ujęte we wskazanych w piśmie rozkazach personalnych zostały ustalone w oparciu o obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne, w związku z oceną poziomu realizacji obowiązków służbowych. Przyznane kwoty mieszczą się w maksymalnych granicach stawki dodatku wprowadzonych przez ustawodawcę. Argumentacja w tym zakresie została szczegółowo przedstawiona we wnioskach personalnych inicjujących postępowanie administracyjne w tych sprawach. Termin przyznania dodatków służbowych/funkcyjnych wynikał z decyzji przełożonego właściwego w sprawach osobowych, który nie jest w żaden sposób związany ograniczeniami prawnymi w tej kwestii. Analiza uzasadnienia wniosków i rozkazów personalnych nie daje podstaw do stwierdzenia, iż wskazane dodatki przyznawane były w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji.*

(akta kontroli str. 716, 720, 762-793)

Zdaniem NIK, wydanie decyzji w sprawie podwyższenia dodatków na krótko przed złożeniem wniosku o zwolnienie może wskazywać na możliwość uzgadniania między przełożonymi, a funkcjonariuszami podwyższenia dodatków stałych przed formalnym złożeniem wniosku o zwolnienie ze służby albo na nieprawidłowości w systemie kontroli zarządczej, w tym zarządzania zasobami ludzkimi, skutkującymi brakiem komunikowania przełożonym z wyprzedzeniem zamiaru przejścia na emeryturę, co może mieć wpływ na prawidłowość przydzielania zadań, awansów i długoterminowego rozłożenia pracy między funkcjonariuszami.

Na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) w 2023 roku w KWP wydatkowano 796,1 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach na ten rok i 126,9% takich wydatków poniesionych w 2022 roku. W 2023 roku zadania na podstawie umów zleceń i umów o dzieło wykonywały 33 osoby. Poniesione z tego tytułu wydatki wynosiły 382,6 tys. zł, w tym 379,6 tys. zł z tytułu

Komendanta Powiatowego Policji, zastępcą dowódcy Samodzielnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji, pięciu specjalistów, czterech ekspertów, trzech asystentów, trzech dyżurnych, dwóch naczelników wydziału, radca, kierownik sekcji.

⁴⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1236, ze zm.

32 umów zlecenia i 3 tys. zł z tytułu jednej umowy o dzieło⁴⁹. Umowy zlecenia były zawarte z 32 osobami wykonującymi zadania pomocnicze⁵⁰ (w tym z ośmioma własnymi pracownikami). Umowy zawarte z własnymi pracownikami obejmowały zadania z zakresu utrzymania porządku i czystości na posterunkach Policji oraz obsługi kancelaryjnej (zadania przydzielone na podstawie umów zleceń nie pokrywały się z zadaniami tych osób przydzielonymi na podstawie umów o pracę). Umowa o dzieło obejmowała przygotowanie wniosku o wydanie zezwolenia przez Państwową Agencję Atomistyki. (akta kontroli str. 717)

1.1.8. Wydatki majątkowe KWP w 2023 roku wyniosły 4.815,1 tys. zł (100% planu po zmianach). Były one o 47,6% niższe niż wydatki majątkowe poniesione w 2022 roku (9.188,3 tys. zł) i stanowiły zaledwie 16,1% wydatków majątkowych zaplanowanych w ustawie budżetowej (29.950 tys. zł). Pierwotny plan finansowy w zakresie wydatków majątkowych obejmował: 28.842 tys. zł w § 6050 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych i 1.108 tys. zł w § 6060 – wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych⁵¹. (akta kontroli str. 600-609)

W planie finansowym Komendy na 2023 rok zaplanowano wydatki inwestycyjne (§ 6050) w kwocie o 84,4% wyższej niż potrzeby Komendy wynikające z planu inwestycji na 2023 rok zatwierdzonego 10 lutego 2023 r. przez KGP (4.512 tys. zł) i o 71,6% wyższej niż potrzeby zgłoszone przez Komendę 4 stycznia 2023 r., które nie zostały zaakceptowane przez KGP (8.191,1 tys. zł). Główna Księgowa wyjaśniła, że *Planowanie wydatków inwestycyjnych KWP rozpoczyna się w wydziale merytorycznym właściwym ze względu na rodzaj wydatku.*

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że *Plan wydatków inwestycyjnych KWP na 2023 rok (§ 6050) [plan finansowy KWP – dopisek NIK] został przekazany przez KGP na etapie prac nad projektem planu wydatków w miesiącu listopadzie 2022 roku. Zatwierdzony plan inwestycyjny KWP otrzymała z BLP KGP za pismem przewodnim znak Cnz-972/23 z dnia 10 lutego 2023 roku i różnił się od planu finansowego, który w trakcie roku 2023 został zmniejszony, a tym samym dostosowany do poziomu planu inwestycyjnego KWP, na polecenie Biura Finansów KGP. O wszystkich zmianach planu wydatków inwestycyjnych KWP, Wydział Finansów informował wydział merytoryczny właściwy ze względu na rodzaj wydatku KWP/... Nie znam odpowiedzi na pytanie dlaczego w projekcie planu finansowego w paragrafie 6050 przekazanego przez Biuro Finansów KGP w listopadzie 2022 r. znalazła się kwota 28.842 tys. zł. Nasze potrzeby zgłoszone do Biura Logistyki Policji do planu inwestycyjnego na rok 2023 wynosiły 8.191,1 tys. zł (nie należy traktować tego jako plan pierwotny ale właśnie jako zgłoszone potrzeby). Ostatecznie KGP zatwierdziła dla naszej jednostki plan inwestycyjny na wartość 4.512 tys. zł i do takiej wartości zmieniony został plan finansowy przez Biuro Finansów KGP w paragrafie 6050.*

NIK zwraca uwagę, że Komenda przekazała do KGP plan inwestycji 5 stycznia 2023 r. (po otrzymaniu pisma w tej sprawie z 3 stycznia 2023 r.), podczas gdy plan finansowy KWP został opracowany 25 listopada 2022 r. KWP w trakcie kontroli nie przedstawiła dokumentów potwierdzających uzgadnianie z KGP planu finansowego, na etapie jego projektowania, w zakresie wydatków inwestycyjnych. (akta kontroli str. 600-609, 934-942)

Plan wydatków inwestycyjnych (w § 6050) w trakcie 2023 roku czterokrotnie zmniejszono decyzjami MSWiA: 24 marca 2023 r. o 19.322 tys. zł, 30 marca 2023 r. o 3.508 tys. zł, 14 kwietnia 2023 r. o 1.500 tys. zł i z 29 listopada 2023 r. o 1.800 tys. zł. Wnioski o zmniejszenie planu były złożone przez KWP kolejno 15 marca 2024 r., 24 marca 2023 r., 5 kwietnia 2023 r. i 24 listopada 2023 r. na polecenie KGP (w tym w odpowiedzi na pismo z KGP z 27 października 2023 r. w sprawie „przekazania informacji w zakresie wysokości środków finansowych w tegorocznym planie inwestycyjnym stawianych do dyspozycji KGP”)⁵².

W planie inwestycyjnym KWP na 2023 rok ujęto 11 zadań o wartości 4.512 tys. zł, a zrealizowano siedem (dwa w pełnym zakresie) o wartości 2.722,2 tys. zł:

⁴⁹ Pozostałe wydatki w kwocie 413,5 tys. zł KWP poniosła w związku z wynagrodzeniami biegłych w postępowaniu przygotowawczym i tłumaczy przysięgłych wypłacanymi na podstawie odrębnych przepisów.

⁵⁰ Jako zadania „podstawowe” należy rozumieć wykonywanie pracy w komórkach merytorycznych, a jako „pomocnicze” w komórkach obsługowych (typu kadry, księgowość, administracja, wspomaganie informatyczne).

⁵¹ W tym na trzy projekty w ramach programu EUAF (Program zwalczania nadużyć finansowych).

⁵² Przekazane środki w kwocie 1.800 tys. zł pochodziły z zadań pn. „Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku - przebudowa pomieszczeń technicznych i modernizacja pomieszczeń biurowych KWP w Białymstoku przy ul. Henryka Sienkiewicza 65 - etap III” (280 tys. zł) i „Przebudowa i modernizacja pomieszczeń biurowych i mieszkalnych oraz ciągów komunikacyjnych w Posterunku Policji w Białowieży” (1.520 tys. zł).

- „Komisariat Policji I w Białymstoku – budowa nowej siedziby Etap II” – 93 tys. zł (zadanie rozpoczęte w 2020 roku, zakończone w 2023 roku);
- Komisariat IV Policji w Białymstoku – budowa nowej siedziby Etap II – 99,7 tys. zł (zadanie rozpoczęte w 2020 roku, zakończone w 2023 roku);
- „Przebudowa i modernizacja pomieszczeń biurowych i mieszkalnych oraz ciągów komunikacyjnych w Posterunku Policji w Białowieży” (1.987,3 tys. zł);
- „Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku – przebudowa pomieszczeń technicznych i modernizacja pomieszczeń biurowych KWP w Białymstoku przy ul. Henryka Sienkiewicza 65 - etap III” (240 tys. zł);
- „Modernizacja budynku administracyjnego przy ul. Warszawskiej 65 w Białymstoku na potrzeby Zarządu w Białymstoku Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości - etap I – opracowanie dokumentacji projektowej (202,2 tys. zł);
- opracowano dokumentację projektową oraz uzyskano pozwolenia na budowę w zakresie zadań pn. „Posterunek Policji w Śniadowie – budowa nowej siedziby”, „Posterunek Policji w Krynkach – budowa nowej siedziby” (100 tys. zł).

Cztery niezrealizowane zadania o łącznej wartości 300 tys. zł dotyczyły: 1/ odtworzenia Posterunku Policji w Narwi; 2/ budowy nowej siedziby Posterunku Policji w Nowince, 3/ budowy nowej siedziby Posterunku Policji w Turośli oraz 4/ budowy nowej siedziby Posterunku Policji w Podgórzu. Przyczynami odstąpienia od realizacji trzech zadań było podjęcie decyzji o zmianie lokalizacji inwestycji (w dwóch przypadkach nie pozyskano nieruchomości pod budowę posterunków, a w jednym lokalizacja inwestycji nie spełniła wymogów przeciwpożarowych) oraz prowadzenie czynności związanych z objęciem nieruchomości w trwały zarząd. Środki te wykorzystano na zadanie pn. „Posterunek Policji w Białowieży ul. Sportowa 18 – przebudowa i modernizacja pomieszczeń biurowych i mieszkalnych oraz ciągów komunikacyjnych”. (akta kontroli str. 943-977, 1074-1075)

Plan wydatków na zakupy inwestycyjne zwiększono z 1.108 tys. zł do 2.093,4 tys. zł (tj. o 88,9%). Pierwotnie zaplanowano realizację czterech zadań o łącznej wartości 766,5 tys. zł: 1/ „Zakup samochodu z wyposażeniem do obsługi zdarzeń DVI” (188,5 tys. zł) 2/ projekt pn. „Policja przeciw nielegalnemu obrotowi wyrobami tytoniowymi w trosce o interesy finansowe UE” (48 tys. zł); 3/ projekt pn. „Techniczne wsparcie dochodzeń w oparciu o dowód cyfrowy” (143 tys. zł) i 4/ projekt pn. „Technicy kryminalistyczni jako mobilne wsparcie dla dochodzeń na ostatniej granicy Unii Europejskiej” (387 tys. zł). Nie zrealizowano żadnego z w/w zadań (środki z pierwszego ww. zadania przesunięto na zakupy centralne, a projekty nie uzyskały dofinansowania).

W trakcie roku w ramach zakupów inwestycyjnych wprowadzono i zrealizowano dziewięć nowych zadań o łącznej wartości 2.092,9 tys. zł, w tym realizację projektu pn. „Wsparcie postępowań gospodarczych w oparciu o dowody w postaci cyfrowej”⁵³ w ramach Unijnego programu zwalczania nadużyć finansowych (EUAF), który zrealizowano w całości (o wartości 1.425,7 tys. zł.) oraz m.in. zakup chromatografu gazowego GC – 245,8 tys. zł, oprogramowania – 117,3 tys. zł, systemu dyspozytorskiego – 98,6 tys. zł i konsoli dyspozytorskiej – 45,6 tys. zł. (akta kontroli str. 1232-1233)

1.1.9. Szczegółowe badanie wydatków pozapłacowych KWP w łącznej kwocie 26.299,7 tys. zł, tj. 5,4 %⁵⁴ ogółu wydatków Komendy z budżetu państwa wykazało, że:

- 1) Środki finansowe wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem i na cele związane z funkcjonowaniem Komendy.
- 2) Wydatki poniesiono w wysokości zgodnej z zawartymi umowami lub udzielonymi zamówieniami.
- 3) Dokonano odbiorów zrealizowanych robót budowlanych oraz nabytego wyposażenia, które prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych i przekazano do użytkowania.
- 4) Dokumenty stanowiące podstawę dokonania wydatków zostały zweryfikowane przez uprawnione osoby pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

⁵³ W ramach Unijnego programu zwalczania nadużyć finansowych (EUAF).

⁵⁴ Doboru próby wydatków dokonano na podstawie zapisów konta 130 – „Rachunek bieżący jednostki” oraz odpowiadających im dowodów księgowych. Próba 47 zapisów księgowych na łączną kwotę 2.283,7 tys. zł została wylosowana metodą monetarną (MUS). Uzupełniono ją o wydatki w kwocie 24.016 tys. zł dobrane w sposób celowy.

- 5) Trzy zobowiązania w łącznej kwocie 413,1 tys. zł wynikające z faktur za wyżywienie i zakwaterowanie funkcjonariuszy uregulowano po upływie terminu płatności, przy czym Komendy nie obciążono odsetkami za zwłokę (co opisano również w pkt. 1.1.10 oraz w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- 6) W przypadku 28 zobowiązań w łącznej kwocie 11.916,2 tys. zł uzyskano prolongatę terminów płatności, w tym 27 w łącznej kwocie 10.213,5 tys. zł dotyczyło zobowiązań z tytułu płatności za zakup paliwa (co opisano również w pkt. 1.1.10 Wystąpienia pokontrolnego). (akta kontroli str. 1293-1299)

W badanej próbie wydatków stwierdzono dwa przypadki pobrania przez Komendę od dwóch wykonawców zabezpieczenia zaliczki w formie pieniężnej, wbrew uregulowaniom wynikającym z art. 442 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁵⁵, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Kwota udzielonych przez Komendę zaliczek była równa kwocie wniesionego zabezpieczenia i wynosiła 50 tys. zł i 2.000 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 1293-1294)

1.1.10. W 2023 roku KWP sporządziła i opublikowała, stosownie do postanowień art. 23 upzp, Plan postępowań o udzielenie zamówień⁵⁶. Opracowano i wdrożono też wewnętrzne procedury regulujące zasady udzielania zamówień publicznych, w tym o wartości poniżej 130 tys. zł netto⁵⁷. (akta kontroli str. 536-545, 597-599, 1076-1094)

W KWP w 2023 roku prowadzono 35 postępowań o udzielenie zamówień publicznych z zastosowaniem przepisów upzp, w tym jedno w trybie przetargu nieograniczonego, 27 w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji i siedem w trybie zamówienia z wolnej ręki (w trakcie roku unieważniono jedno postępowanie). KWP rozstrzygnęła 34 postępowania o łącznej wartości brutto 27.935,6 tys. zł.

Zarejestrowano⁵⁸ również 363 zamówienia publiczne o wartości niższej niż 130 tys. zł, których tryb udzielania określono postanowieniami decyzji Komendanta KWP w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych. Łączna wartość zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur upzp wyniosła 8.431 tys. zł. (akta kontroli str. 535-545, 589-599, 1108-1110)

Analiza dokumentacji trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 7.282,3 tys. zł⁵⁹, w tym jednego z zastosowaniem trybu i zasad zawartych w upzp⁶⁰ oraz dwóch zamówień, do udzielenia których nie zastosowano przepisów ww. ustawy z uwagi na ich wartość (poniżej 130 tys. zł)⁶¹ wykazała, m.in., że

- właściwie oszacowano wartość udzielanych zamówień oraz zgodnie z przepisami upzp zastosowano odpowiedni tryb wyboru dostawców lub wykonawców zamówień,
- stosownie do postanowień upzp oraz procedur wewnętrznych, wybrano najkorzystniejsze oferty, a przebieg postępowań i sposób wyboru wykonawców właściwie udokumentowano i upubliczniono.
- realizacja zamówień (pod kątem przedmiotu, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawców) była zgodna z treścią zawartych umów. Wykonywane zamówienia były celowe i służyły realizacji zadań KWP. (akta kontroli str. 546-588)

Sprawę upublicznienia informacji o wykonaniu 13 umów w ramach jednego zamówienia szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

KWP w 2023 roku nie realizowała zamówień finansowanych z budżetu środków europejskich.

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. Ustawa zwana dalej: upzp.

⁵⁶ W trakcie roku plan ten był 27rotnie aktualizowany na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych (dalej „BZP”) i stronie internetowej Komendy.

⁵⁷ Decyzja Komendanta KWP Nr 40/2021 z 9 kwietnia 2021 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie.

⁵⁸ Na platformie zakupowej na stronie internetowej https://platformazakupowa.pl/pn/kwp_bialystok

⁵⁹ Kwota wydatkowana w 100% w 2023 r.

⁶⁰ Postępowanie udzielone w trybie podstawowym zamówienia z wolnej ręki na „Kompleksową usługę polegającą na zapewnieniu noclegów, wyżywienia całodziennego oraz miejsc parkingowych dla funkcjonariuszy Policji skierowanych do zadań związanych z zabezpieczeniem porządku publicznego w związku z sytuacją na Ukrainie, na obszarze województwa podlaskiego o wartości 7.081 tys. zł (6.556,5 tys. zł netto), dalej „postępowanie nr 19/C/23”.

⁶¹ Postępowania w sprawie „Dostawy sprzętu łączności radiowej – 50 kpl radiotelefonów noszonych Motorola DP4801” o wartości 150 tys. zł (121,9 tys. zł netto) oraz „Zapewnienia usług gastronomicznych hotelowych oraz udostępnienia sali konferencyjnej na trzy seminaria dla funkcjonariuszy podlaskiej Policji” o wartości 51,3 tys. zł (41,7 tys. zł netto).

Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2023 roku przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych 20 lutego 2024 r., tj. w terminie określonym w art. 82 ust. 2 *upzp* (do 1 marca)⁶². (akta kontroli str. 1095-1107)

1.1.11. Przegląd analityczny zapisów księgowych na kontach rozrachunkowych (zespołu 2) oraz kosztów (zespołu 4) w styczniu 2023 roku w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych oraz wydatków bieżących jednostek budżetowych wykazał, że w miesiącu tym ujęto 11 dowodów księgowych wystawionych w grudniu 2022 r. i jeden wystawiony w styczniu 2023 r. z datą operacji gospodarczej – 31 grudnia 2022 r. Analiza dokumentów źródłowych wykazała, że zostały one ujęte we właściwych okresach sprawozdawczych, zgodnie z załącznikiem nr 2 do „Polityki rachunkowości”⁶³ KWP (część dotycząca zespołu 4 – „Koszty według rodzajów”). W myśl tych uregulowań do kosztów danego okresu sprawozdawczego zalicza się zobowiązania wynikające z faktur, które wpłyną do Wydziału Finansów do trzeciego dnia następnego miesiąca po miesiącu sprawozdawczym i dotyczą miesiąca poprzedniego, czyli sprawozdawczego. Do kosztów danego roku obrotowego zalicza się zobowiązania wynikające z faktur, które wpłyną do 25 dnia następnego roku obrotowego i dotyczą roku, za który sporządzane jest sprawozdanie. Wymienione dowody księgowe wpłynęły do Wydziału Finansów KWP po 26 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1250-1264, 1318)

Zobowiązania na koniec 2022 roku wynosiły 34.589,2 tys. zł i stanowiły 8,2% planu finansowego Komendy na 2023 rok. Znaczący udział miały zobowiązania z tytułu nagród rocznych dla funkcjonariuszy (§ 4070) w kwocie 18.972,9 tys. zł; dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§ 4040) w kwocie 3.595 tys. zł; zakupu usług remontowych (§ 4270) w kwocie 59,8 tys. zł; podróży służbowych krajowych (§ 4410) w kwocie 339,2 tys. zł; wynagrodzeń bezosobowych (§ 4170) w kwocie 68,2 tys. zł i wydatków osobowych nie zaliczanych do uposażeń wypłacanych funkcjonariuszom (§ 3070) w kwocie 1.443,3 tys. zł. Zobowiązania stanowiły kolejno 95%, 93%, 41,3%, 29,3%, 19,3% i 6,8% planu finansowego na 2023 rok.

Zobowiązania sklasyfikowane w §§ 4210, 4260, 4280, 4300, 4360, 4380, 4390 i 4400 składających się na grupę wydatków bieżących jednostki (§ 4000) stanowiły 88,4 % planu finansowego na 2023 rok. Zastępca Komendanta wyjaśnił, że *Zobowiązania z 2022 roku z jakimi KWP przeszła na rok 2023 z tyt. dostaw towarów i usług w § 4000 w wysokości 6.706.283,33 zł obciążą plan wydatków roku 2023. Podstawową przyczyną (...) było niedoszacowanie planu finansowego jednostki przez dysponenta wyższego stopnia, pomimo zgłaszania niezbędnych potrzeb na realizację statutowych zadań KWP. Niedoszacowanie planu finansowego KWP w § 4000 w poszczególnych rozdziałach na dzień 20 stycznia 2023 r. wynosiło odpowiednio: rozdział 75401 - 740 tys. zł; rozdział 75404 kwota 10.688 tys. zł; rozdział 75405 kwota 26.850 tys. zł. W tych zmienionych warunkach ekonomicznych i politycznych KWP podjęła niezbędne działania zapewniające ciągłość realizacji jej statutowych zadań polegających przede wszystkim na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w województwie podlaskim.*

KWP informowała w 2022 roku KGP o niedoborach środków finansowych oraz złożyła w IV kwartale 2022 roku:

- cztery wnioski⁶⁴ o zwiększenie limitów wydatków budżetowych w łącznej kwocie 10.236,4 tys. zł, w tym 6.669 tys. zł w grupie wydatków bieżących (§ 4000); m.in. w związku z występującymi zobowiązaniami z tytułu dostaw energii i zakupu paliwa; w uzasadnieniu wskazano, że brak jest w planie finansowym KWP środków we wskazanych paragrafach klasyfikacji budżetowej oraz nie ma możliwości ich przeniesienia z innych paragrafów – wszystkie wnioski odrzucono (KWP nie dysponowała pismami wskazującymi przyczyny odrzucenia wniosków);
- osiem wniosków⁶⁵ o przeniesienie środków z innych paragrafów klasyfikacji budżetowej w łącznej kwocie 3.012,3 tys. zł, w tym m.in. do grupy wydatków bieżących (§ 4000) – 2.636,3 tys. zł, które uwzględniono;
- pięć wniosków⁶⁶ o zwiększenie limitów wydatków budżetowych w łącznej kwocie 5.097,6 tys. zł, w tym 2.775,1 tys. zł w grupie wydatków bieżących (§ 4000), które uwzględniono.

⁶² każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie

⁶³ Wprowadzoną decyzją Komendanta KWP nr 145/2023 z 6 października 2023 r.

⁶⁴ Od 10 listopada do 9 grudnia 2022 r.

⁶⁵ Od 6 października do 28 grudnia 2022 r.

⁶⁶ Od 15 do 28 grudnia 2022 r.

W styczniu i w lutym 2023 roku⁶⁷ przesyłano do KGP informacje m.in. o: 1/ wysokości szacowanego niedoboru środków w planie finansowym Komendy w łącznej kwocie 43.600 tys. zł, w tym 38.278 tys. zł w grupie wydatków bieżących (§ 4000) w związku z zobowiązaniami za 2022 rok, oddzielnie wykazując zobowiązania z tytułu zakupu paliwa; 2/ niedoszacowaniu limitu przyznanego na 2023 rok środków finansowych wskazując, że po uregulowaniu zobowiązań z tytułu dostaw paliwa plan wydatków rzeczowych na 2023 rok stanowi 16,42% wykonania za 2022 rok; 3/ ryzyku powstania zobowiązań wymagalnych w przypadku niezwiększenia limitu przyznanego środków finansowych.

(akta kontroli str. 1300-1306)

NIK zwraca uwagę, że zobowiązania za 2022 rok z tytułu zakupu paliwa obciążające plan finansowy KWP w 2023 roku wyniosły łącznie 4.480,4 tys. zł i zostały uregulowane do 28 lutego 2023 r. (w 2022 roku uzyskano prolongatę terminów płatności), jednocześnie KWP została obciążona odsetkami od nieterminowych płatności w 2022 roku w łącznej kwocie 196,8 tys. zł, które zostały umorzone 25 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1387-1391, 1393-1469)

System finansowo-księgowy stosowany w KWP umożliwiał bieżące, automatyczne monitorowanie terminów płatności zobowiązań. Główna księgowa wyjaśniła, że *Terminy płatności zobowiązań monitorowane były na bieżąco za pomocą systemu księgowego SWOP FK, który umożliwia wygenerowanie zestawień zawierających m.in. terminy płatności, nazwę kontrahenta, wielkości zobowiązań oraz ich rodzaj. Na koniec każdego okresu sprawozdawczego z systemu księgowego SWOP FK generowane i przechowywane są zestawienia pozostałych do zapłaty zobowiązań.*

Analiza zapisów księgowych na koncie rozrachunkowym 202 w zakresie terminowego regulowania zobowiązań wykazała, że opóźnienia w ich regulowaniu wystąpiły w 195 przypadkach na łączną kwotę 2.102,1 tys. zł i wynosiły od jednego do 33 dni po upływie terminu płatności. W 162 przypadkach przyczyną był brak środków w planie finansowym KWP (2.081,1 tys. zł), a w 33 przypadkach (na kwotę 21 tys. zł) nieterminowe przekazanie dowodów księgowych przez komórki merytoryczne do Wydziału Finansów, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W planie kont KWP nie wyodrębniono kont dla zobowiązań wymagalnych oraz nie wprowadzono pisemnej procedury umożliwiającej ustalenie takich zobowiązań. Główna księgowa wyjaśniła, że *Pracownicy Zespołu Budżetu i Wydatków Rzeczowych generują dzienne zestawienia pozostałych do zapłaty zobowiązań z systemu księgowego SWOP FK, które zawierają m.in. nazwę kontrahenta, termin płatności, rodzaj zobowiązania i jego wysokość. Dodatkowo dowody księgowe stanowiące podstawę dokonania wydatków segregowane i przechowywane są przez pracowników wydziału terminami płatności. KWP zaciągnięte zobowiązania ewidencjonuje na kontach zespołu 2 „Rozrachunki i rozszczenia”, w których wskazywany jest termin płatności zobowiązania. Nie zostało przewidziane odrębne konto dla zobowiązań wymagalnych w zakładowym wzorcowym planie kont otrzymanym z KGP.*

(akta kontroli str. 1319-1335)

Analiza 195 zmian (na łączną kwotę 32.053,2 tys. zł) zwiększających plan wydatków w poszczególnych paragrafach w ostatnich trzech dniach roboczych miesiąca wykazała, że w dniu poprzedzającym zatwierdzenie decyzji o zwiększeniu planu nie nastąpiło, w zwiększanych paragrafach, przekroczenie planu wydatków.

Analiza ewidencji księgowej na koncie 999 – *Zaangażowanie wydatków budżetowych lat przyszłych* wykazała, że w trakcie roku nie dokonywano zapisów księgowych (z wyjątkiem bilansu otwarcia).

W przypadku 273 zobowiązań uzyskano prolongatę płatności (wynoszącą nawet do siedmiu miesięcy po upływie pierwotnego terminu płatności). Dotyczyło to w szczególności płatności z tytułu zakupu paliwa i obejmowało 40 zobowiązań na łączną kwotę 8.253,2 tys. zł, co jednak nie spowodowało zwolnienia KWP z odsetek od nieterminowych płatności zobowiązań.

Główna księgowa wyjaśniła, że *Wprowadzane zmiany terminu płatności wynikały z otrzymanych od kontrahentów prolongat terminów płatności poszczególnych faktur otrzymanych przez jednostkę.*

(akta kontroli str. 1276-1292, 1343-1378)

⁶⁷ W okresie tym wysłano na prośbę KGP sześć pism wraz z danymi dotyczącymi zobowiązań wymagalnych za 2022 r. i potrzeb na 2023 rok.

Zobowiązania KWP na koniec 2023 roku wynosiły 29.385,3 tys. zł i były niższe od zobowiązań z końca 2022 roku o 5.203,9 tys. zł (o 15%). Większość z nich, tj. 24.133,3 tys. zł (82,1%) dotyczyło płac z pochodnymi. W tym zakresie były one niższe o 0,3% niż w 2022 roku. Zobowiązania pozapłacowe wyniosły 5.252 tys. zł (17,9% zobowiązań ogółem) i były ponad dwukrotnie niższe niż w 2022 roku. Największe zobowiązania pozapłacowe wystąpiły w § 4180 (równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności) – 1.042,6 tys. zł, w § 4260 (zakup energii) – 1.039,3 tys. zł i w § 4210 (zakup materiałów i wyposażenia) – 429,8 tys. zł. W Komendzie wystąpiły zobowiązania wymagalne w § 4580 – pozostałe odsetki w kwocie 447,5 tys. zł. Zobowiązania wykazane w sprawozdaniu Rb-28 były zgodne z ewidencją księgową Komendy, przy czym w skorygowanym 15 lutego 2024 r. rocznym sprawozdaniu Rb-28 nie wykazano zobowiązań wymagalnych w kwocie 365,6 tys. zł (co szerzej opisano w obszarze trzecim wystąpienia pokontrolnego pn. „Sprawozdawczość”). Działania podejmowane przez KWP w celu zwiększenia planu finansowego na 2023 rok opisano szerzej w pkt. 1.1.1. Wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 981-994, 1300-1306)

Odsetki za zwłokę od zobowiązań ujmowano w księgach rachunkowych w momencie otrzymania not odsetkowych od kontrahentów, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zaewidencjonowane w 2023 roku na koncie 751-01 „Odsetki za zwłokę od zobowiązań” wynosiły łącznie 448,6 tys. zł. W przeważającej części były one skutkiem nieterminowego regulowania zobowiązań z tytułu zakupu paliwa. Pozostałe wynikały z nieterminowego regulowania należności za energię elektryczną – 0,6 tys. zł, energię cieplną – 0,6 tys. zł i dostawy gazu – 0,1 tys. zł.

KWP w 2023 roku uregulowała odsetki z tytułu nieterminowych płatności faktur wystawionych w 2022 i 2023 roku w łącznej kwocie 48,8 tys. zł, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 1343-1352)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prace nad sporządzeniem projektu planu finansowego KWP na 2023 rok prowadzone od lipca do grudnia 2022 roku nie zostały wykonane rzetelnie. Komenda nie posiadała i nie prowadziła odrębnych analiz określających rzeczywiste potrzeby niezbędne do niezakłóconego funkcjonowania jednostki. W konsekwencji proces planowania ograniczony został do opracowania 22 lipca 2022 r. i 25 listopada 2022 r. projektu planu finansowego Komendy w granicach limitów zatwierdzonych przez Komendanta KGP wynoszących odpowiednio 369.438 tys. zł i 420.033 tys. zł. Jak wykazała kontrola NIK przyznane limity nie zabezpieczały wszystkich potrzeb niezbędnych do funkcjonowania jednostki. (akta kontroli str. 22-24, 26-53, 59-65, 67-70, 81-95, 267-272)

W trakcie prac projektowych nie skorzystano z będących w dyspozycji KWP comiesięcznych zestawień wydatków sporządzanych cyklicznie od 2021 roku. Na podstawie informacji gromadzonych w komputerowej ewidencji księgowej obsługiwanej przez system SWOT⁶⁸ prezentowano w zestawieniach z poszczególnych miesięcy⁶⁹ dane o wielkości planu finansowego, zaangażowaniu, wykonaniu wydatków i powstałych zobowiązaniach (w tym wymagalnych). Zawarto w nich również informacje o wysokości rezerw (celowych i ogólnej) oraz ich wykorzystaniu⁷⁰. Z zestawień tych wynikało wprost, że przyznane pierwotne limity finansowe na 2023 rok (369.438 tys. zł) nie uwzględniały rzeczywistych potrzeb i nie zapewniały Komendzie długookresowej płynności finansowej i niezakłóconego funkcjonowania. Były one bowiem niższe o 18.714,3 tys. zł (o 4,8%) od wydatków zrealizowanych w 2021 roku (388.152,3 tys. zł), zaś w II etapie po ich zwiększeniu do 420.033 tys. zł były wyższe od wydatków 2021 roku – o 31.880,7 tys. zł (o 8,2%) i nieznacznie wyższe o 3.664,5 tys. zł (o 0,9%) od wydatków 2022 roku (416.368,5 tys. zł). KWP nie wykorzystwała tych danych do określenia niezbędnych potrzeb i nie informowała KGP o niedoszacowaniu przyznaczonych limitów. Nie zgłaszała również na ich podstawie zapotrzebowania na dodatkowe środki. Pierwsze analizy niezbędnych środków do funkcjonowania KWP w 2023 roku sporządzono

⁶⁸ Informatyczny System Wspomagania Obsługi Policji.

⁶⁹ Sporządzanych w szczególności co do działu, rozdziału, grupy paragrafów, paragrafu i pozycji klasyfikacji budżetowej.

⁷⁰ Zakres, sposób i formę prezentacji danych określała corocznie KGP, która była adresatem sporządzanych zestawień – pisma L.dz FRS-2450/2021 z 17 marca 2021 r., L.dz FRS-2039/2022 z 14 marca 2022 r. i L.dz FRS-623/2023 z 28 marca 2023 r.

w styczniu 2023 roku. Nie miały one jednak wpływu na limit wydatków Komedy określony w ustawie budżetowej na 2023 rok, bowiem pozostał on na niezmiennym poziomie 420.033 tys. zł. (akta kontroli str. 128-141, 186-189, 245-250, 267-272, 361-383)

Zastępca Komendanta KWP wyjaśnił, że „nie prowadzono prac planistycznych (w zakresie projektu planu finansowego przed otrzymaniem wstępnych kwot wydatków na rok 2023), ponieważ KWP nie miała wpływu na wielkości kwot przyznanych w limicie przez KGP na etapie tworzenia projektu planu. Kwestie ujęcia w limitach wskazanych środków, termin składania materiałów do budżetu państwa, dodatkowe wymagania zależą każdorazowo od wytycznych dysponenta wyższego stopnia i dopiero po otrzymaniu na konkretnych etapach planowania wytycznych, aktualnych w danym roku znajdują swoje zastosowanie. Bez opracowania przez KGP w porozumieniu z dysponentem części procedury, prace planistyczne prowadzone w KWP nie przełożą się na wielkość otrzymanych limitów finansowych (...) rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej nie przewiduje na żadnym etapie przekazywania do KGP czy dysponenta części potrzeb szacowanego poziomu wydatków KWP do sfinansowania w kolejnym roku budżetowym„. Zastępca Komendanta KWP wyjaśnił również, iż „(...)na etapie prac planistycznych w miesiącu lipcu oraz z uwagi na zwiększoną ilość zadań Wydziału Finansów KWP, wynikającą z konfliktu zbrojnego na Ukrainie i zabezpieczeniu wschodniej granicy Państwa, trwającym ogłoszonym stanem zagrożenia epidemicznego oraz wyznaczonym przez KGP terminem przekazania projektu planu (1,5 dnia roboczego od daty wpływu informacji o limitach na lata 2023-2025 z 20 lipca 2022r. (...)) jak również rzetelną i terminową realizacją stałych obowiązków, potrzeby niezajdujące pokrycia w przyznanym na rok 2023 limicie zostały przekazane pismem z dnia 20 stycznia 2023 roku”. (akta kontroli str. 117-127)

2. Jednemu funkcjonariuszowi (z 16 analizowanych) zwiększono o dodatek funkcyjny 29 dni po złożeniu wniosku o zwolnienie ze służby w związku z przejściem na emeryturę. Zwiększony o 2 tys. zł (z 3 tys. zł do 5 tys. zł) dodatek obowiązywał od 1 do 28 lutego 2024 r.

Naczelnik Wydziału Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej wyjaśniła, że (...) ustawodawca szczegółowo wskazał kryteria podwyższania przedmiotowych dodatków oraz granice stawek: (...) dodatek funkcyjny – przyznaje się policjantowi w stawce kwotowej, w wysokości uzależnionej od rangi zajmowanego stanowiska służbowego, zakresu ponoszonej odpowiedzialności, ze szczególnym uwzględnieniem szczebla działania i wielkości kierowanej przez tego policjanta jednostki lub komórki organizacyjnej Policji oraz rodzaju i poziomu posiadanych przez niego kwalifikacji zawodowych, wynoszącej miesięcznie nie mniej niż 20% i nie więcej niż: w I kategorii - 80%, w II kategorii - 70%, w III kategorii - 60% - podstawy wymiaru stanowiącej sumę należnego policjantowi uposażenia zasadniczego oraz dodatku za stopień w stawce ustalonej dla policyjnego stopnia etatowego odpowiadającego zajmowanemu stanowisku służbowemu (§ 8 ust. 4 rozporządzenia) (...) Termin przyznania dodatków służbowych/funkcyjnych wynikał z decyzji przełożonego właściwego w sprawach osobowych, który nie jest w żaden sposób związany ograniczeniami prawnymi w tej kwestii. Analiza uzasadnienia (...) nie daje podstaw do stwierdzenia, iż wskazane dodatki przyznawane były w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji. (akta kontroli str. 720, 762-793)

NIK nie kwestionuje wskazanych w uzasadnieniu rozkazu personalnego dotyczącego zwiększenia dodatku funkcyjnego zasług funkcjonariusza. Zwraca jednak uwagę, że zwiększenie dodatku funkcyjnego po złożeniu wniosku o zwolnienie ze służby było działaniem niecelowym. Wskazać należy bowiem, że mechanizmem adekwatnym do wskazanych w uzasadnieniach zasług jest nagroda, którą można przyznać na przykład za wzorową służbę. Zgodnie z art. 110a ust. 1 ustawy o Policji policjantowi mogą być przyznawane nagrody motywacyjne, w formie pieniężnej lub rzeczowej, za wzorowe wykonywanie zadań służbowych, wykazywane w służbie męstwo i inicjatywę oraz pełnienie służby w trudnych warunkach.

3. Pracownicy Wydziału Zaopatrzenia, Inwestycji i Remontów zajmujący się sprawami zamówień publicznych nie dopełnili obowiązku terminowego ogłoszenia w BZP o wykonaniu 13 umów świadczenia kompleksowych usług hotelarskich o łącznej wartości 7.081 tys. zł udzielonych w ramach postępowania 19/C/23. Stosowne ogłoszenia o wykonaniu zleconych usług (30 września 2023 r.), przekazali bowiem do publikacji

10 listopada 2023 r. (zamieszczone w BZP⁷¹ tego samego dnia). Przekroczono tym samym o 10 dni termin wyznaczony na zamieszczanie takich ogłoszeń określony w art. 448 *upzp.* (30 dni od wykonania umowy). (akta kontroli str. 1203-1229)

Naczelnik Wydziału Zaopatrzenia, Inwestycji i Remontów wyjaśnił, że było to spowodowane nawałem zadań związanych z rozliczaniem końcowym umów oraz nieobecnością pracownika odpowiedzialnego za publikację stosownych informacji z powodu choroby. (akta kontroli str. 1230-1231)

4. Spośród analizowanych 25 umów o świadczenie usług⁷² w 2023 roku, w 17 przypadkach stwierdzono, że zostały one zawarte przez KWP, mimo iż Komenda nie posiadała zabezpieczonych środków na ich realizację w planie finansowym na 2023 rok. Dotyczyło to:

- 13 umów o łącznej wartości 7.081 tys. zł, zawartych 3 lipca 2023 r. na „Kompleksową usługę polegającą na zapewnieniu noclegów, wyżywienia całodziennego oraz miejsc parkingowych dla funkcjonariuszy Policji skierowanych do zadań związanych z zabezpieczeniem porządku publicznego w związku z sytuacją na Ukrainie, na obszarze województwa podlaskiego⁷³,
- czterech umów o łącznej wartości 243,8 tys. zł zawartych 31 marca 2023 r. i jednej zawartej 5 kwietnia 2023 r. na przygotowanie, wydawanie i dostarczanie posiłków osobom zatrzymanym na terenie działania jednostek garnizonu podlaskiego⁷⁴.
(akta kontroli str. 581-588, 1134-1144)

Na wnioskach o wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia obu ww. zamówień główna księgowa KWP i jej zastępca zamieścili następujące adnotacje „Brak środków w planie finansowym jednostki. Potrzeby zostały zgłoszone do KGP w związku z operacją Tarcza” oraz „Brak środków w planie wydatków jednostki. Potrzeby zostały zgłoszone do KGP”.
(akta kontroli str. 569-574, 1132-1133)

Adnotacje te umieścili również na wszystkich ww. umowach w dniu ich zawarcia. Jak wyjaśnili zapisy dokonane na wnioskach o udzielenie zamówienia i przede wszystkim na umowach nie były ich kontrasygnatą wymaganą postanowieniami *Decyzji nr 40/2021 Komendanta KWP z 9 kwietnia 2021 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w KWP w Białymstoku* lecz „stanowiły informację, dla kierownika jednostki o tym, iż zobowiązania wynikające z tych operacji nie mieszczą się w planie finansowym KWP”.
(akta kontroli str. 1134-1183, 1186-1187)

Zastępca Komendanta KWP wyjaśnił, że *obowiązek zapewnienia wyżywienia i zakwaterowania dla sił i środków kierowanych 3 i 4.07.2023 r. do dyspozycji Komendanta KWP celem wsparcia działań w rejonie wschodniej granicy kraju, nałożył Zastępca Komendanta KGP pismem Nr GS-o-2126/2124/23/DKr z 30.06.2023 r.* Powyższe polecenie skutkowało więc „koniecznością wdrożenia procedur wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia i w konsekwencji zawarcia 13 umów. Kopia powyższych poleceń była skierowana również do Dyrektora Biura Finansów KGP, jak również Główna Księgowa zgłosiła nasze potrzeby w tym zakresie do KGP”. Dodał, że „konieczność realizacji zamówienia była podyktowana jego strategicznym charakterem – ochroną granicy RP. Nie mieliśmy żadnej możliwości przewidzenia tych potrzeb na etapie budowy planu finansowego KWP na rok 2023. Zastępca Komendanta KWP podobnie uzasadniał obowiązek wszczęcia postępowania i zawarcia czterech umów dotyczących przygotowania, wydawania i dostarczania posiłków (żywienia osób zatrzymanych), który

⁷¹ Odpowiednio pod nr ogłoszeń 2023/BZP 00488408, 2023/BZP 00488265, 2023/BZP 00488195, 2023/BZP 00488445, 2023/BZP 00488705, 2023/BZP 00488691, 00488063, 2023/BZP 00488716, 2023/BZP 00488726, 2023/BZP 00488022, 2023/BZP 00488356, 2023/BZP 00488322.

⁷² Wybranych z rejestru umów zawartych przez KWP – 15 umów (analizowanych podczas oceny prawidłowości udzielania zamówień publicznych) oraz 10 umów (dobrych przy ocenie poziomu zaangażowania w kategoriach wydatków, w których zidentyfikowane zaangażowanie było na poziomie 100% planu lub wyższym).

⁷³ Zamówienie udzielone w trybie podstawowym zamówienia z wolnej ręki – następującym kontrahentom [1] firmie EOL Eugeniusz Ostapczuk „Bojarski Gościniec” (kwota 1.755,7 tys. zł), [2] Dwór Bartnika Maria Sapiółko (kwota 428,9 tys. zł), [3] IWA Sp. z o.o. (1.004,5 tys. zł), [4] HASS Wasiluk Sp.j (96,6 tys. zł), [5] Dwór Czarneckiego (803,7 tys. zł), [6] Rentos sp z o.o. (491,4 tys. zł), [7] Anatol Timoszuk (53,7 tys. zł), [8] Centrum Odnowy i Folkloru Podlaskiego “ETERNITE” (1.132,7 tys. zł), [9] F.H.U ROLNIK (189 tys. zł), [10] Beata Zawistowska (723,8 tys. zł), [11] WEBERT SP z o.o. (137,1 tys. zł), [12] Mirosław Kozłowski (203,4 tys. zł), [13] Czar Podlasia (85 tys. zł).

⁷⁴ Zamówienie udzielone w trybie podstawowym (zamówienie społeczne) następującym usługodawcom [1] firmie REBUS Sp. z o.o. z którą zawarto dwie umowy o wartości odpowiednio 141 tys. zł i 40,7 tys. zł, [2] Spółem Powszechna Spółdzielnia Spożywców w Bielsku Podlaskim (26,8 tys. zł), [3] Mariusz Strzeмиński (35,3 tys. zł).

wynikał z postanowień rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷⁵. Nadmieniał też, że „(...) *postępowanie i w konsekwencji umowy dotyczyły 24 miesięcy świadczenia tych usług a państwowa jednostka budżetowa nigdy nie dysponuje planem na taki okres. Ponadto w marcu 2023 r. posiadając plan finansowy jedynie na I kwartał, nie moglibyśmy realizować stawianych przed Policją zadań tj. ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie porządku publicznego, o ile nie mielibyśmy zawartych umów na dostawy i usługi, które zapewniają funkcjonowanie Jednostki (...)*”. Dodał też że na wnioski składane przez KWP, dysponent wyższego stopnia cyklicznie wprowadzał zmiany w planie finansowym umożliwiając regulowanie najpilniejszych potrzeb chociaż nie zawsze odbywało się to na bieżąco. (akta kontroli str. 1188-1202)

Analiza realizacji w 2023 roku ww. umów wykazała, że zamówione usługi zostały wykonane, rozliczone i opłacone. Przy czym 28 faktur wystawionych za wykonane usługi noclegowe z całodobowym wyżywieniem (spośród 140 zbadanych) KWP opłaciło po upływie umownego terminu zapłaty (30 dni od daty otrzymania faktury), z czego:

- 24 faktury o wartości 1.079,6 tys. zł opłacono w prolongowanym przez usługodawcę terminie, a ich wartość ujęto w sporządzanych sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetowych jako zobowiązania,
- cztery faktury o wartości 165,5 tys. zł opłacono z przekroczeniem od trzech do 10 dni terminu płatności⁷⁶, nie ponosząc z tego tytułu dodatkowych kosztów.

(akta kontroli str. 358-360)

5. KWP pobrała od dwóch wykonawców zabezpieczenia udzielonych zaliczek w formie pieniężnej, w łącznej kwocie 2.050 tys. zł, wbrew uregulowaniom wynikającym z art. 442 ust. 3 *upzp*. Dotyczyło to:

- umowy z 14 grudnia 2022 r. na realizację zadania pn. „Modernizacja budynku administracyjnego przy ul. Warszawskiej 65 w Białymstoku na potrzeby Zarządu w Białymstoku Centralnego Biura Zwalczenia Cyberprzestępczości” (50 tys. zł); zabezpieczenie wniesiono 27 grudnia 2022 r., zaliczkę wypłacono 29 grudnia 2022 r., a jej rozliczenie nastąpiło od lutego do kwietnia 2023 roku;
- umowy z 22 grudnia 2022 r. na realizację zadania pn. „Przebudowa i modernizacja pomieszczeń biurowych i mieszkalnych oraz ciągów komunikacyjnych w Posterunku Policji w Białowieży” (2.000 tys. zł); zabezpieczenie wniesiono 27 grudnia 2022 r., zaliczkę wypłacono 29 grudnia 2022 r., a jej rozliczenie nastąpiło od lutego do lipca 2023 roku.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem zamawiający może żądać od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia zaliczki w jednej lub kilku następujących formach: 1/ poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym że zobowiązanie kasy jest zawsze zobowiązaniem pieniężnym; 2/ gwarancjach bankowych; 3/ gwarancjach ubezpieczeniowych; 4) poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 *ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*⁷⁷; 5/ w wekslach z poręczeniem wekslowym banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej; 6/ przez ustanowienie zastawu na papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego; 7/ przez ustanowienie zastawu rejestrowego na zasadach określonych w *ustawie z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*⁷⁸.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że *Możliwość udzielenia zaliczki była zawarta w umowach z Wykonawcami. W obu przypadkach Wykonawcy zwrócili się z wnioskami o zmianę formy zabezpieczenia zaliczek na formę pieniężną (kopie wniosków w załączeniu). Z informacji przekazanych przez Wykonawców uzyskanie gwarancji*

⁷⁵ Rozporządzenie MSWiA z 4 czerwca 2014 r. w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb (Dz. U. z 2023 r. poz. 2672, ze zm.).

⁷⁶ Faktury przedsiębiorców: Dwór Bartnika nr 473/2023 z 3.10.2023 r. na kwotę 70,6 tys. zł opłacona częściowo 6.11.2023 r. (33,6 tys. zł) trzy dni po terminie (2.11.2023 r.), Beata Zawistowska nr 0007/09/2023 z 12.09.2023 r. na kwotę 93,3 tys. zł opłacona 23.10.2023 r., 10 dni po terminie (13.10.2023 r.), F.H.U ROLNIK nr F/000237/AR/23 z 13.09.2023 r. na kwotę 29,4 tys. zł opłacona 23.10.2023 r., 10 dni po terminie (13.10.2023 r.), Czar Podlasia nr 73/07/2023, z 24.07.2023 r. na kwotę 11,2 tys. zł opłacona częściowo 4.09.2023 r. (9,2 tys. zł) cztery dni po terminie (31.08.2023 r.).

⁷⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 419.

⁷⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2017.

bankowej lub ubezpieczeniowej było niemożliwe do końca roku 2022. Wążąc konsekwencje nieudzielenia zaliczek (przy braku możliwości wpisania tych kwot na wydatki niewygasające) tj. nie zrealizowania planu finansowego jednostki, braku możliwości realizowania zawartych umów przez Wykonawców do czasu zatwierdzenia Planu Inwestycyjnego Policji na rok 2023 podjąłem decyzję o wyrażeniu zgody na zmianę sposobu zabezpieczenia na formę pieniężną. Forma pieniężna zabezpieczenia zaliczek była dopuszczalna w poprzednim brzmieniu ustawy PZP oraz jest przewidziana w aktualnym brzmieniu ustawy np. przy zabezpieczaniu należytego wykonania umowy. Uważam, że wniesienie zabezpieczenia w formie pieniężnej w pełni chroniło interes prawny KWP, bardziej niż wymienione w art. 442 ust. 3 upzp. Nadmieniam, że zaliczki zostały rozliczone w sposób prawidłowy, nie wystąpiła szkoda po stronie Skarbu Państwa i nie został naruszony interes Wykonawcy. (akta kontroli str. 843-900, 1293-1294)

6. Odsetki za zwłokę od zobowiązań były ujmowane w ewidencji księgowej w momencie otrzymania not odsetkowych od kontrahentów, podczas gdy zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁹ powinny być ujmowane w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału, w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

Główna księgowa wyjaśniła, że Zgodnie z art. 28 ust. 11 pkt 2 Ustawy o rachunkowości powstałe zobowiązania KWP ujęła w księgach rachunkowych w ich wartości nominalnej, wynikającej z dokumentu (faktury) potwierdzającego powstanie zobowiązania, wystawionego przez ORLEN S.A. na dzień bilansowy zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt. 8 Ustawy o rachunkowości w kwocie wymagającej zapłaty”.

NIK zwraca uwagę, że ufp uszczegóławia, dla jednostek sektora finansów publicznych, zasady prowadzenia rachunkowości określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸⁰. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ufp jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ufp., a w myśl art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp plany kont dla jednostek budżetowych powinny uwzględniać, że odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału. (akta kontroli str. 1340, 1343-1352)

7. Komenda w 2023 roku, wskutek nieterminowego regulowania zobowiązań, zapłaciła 48,8 tys. zł z tytułu odsetek za zwłokę w tym: 47,7 tys. zł z tytułu dostaw energii elektrycznej, 0,5 tys. zł z tytułu usług pocztowych i 0,6 tys. zł z tytułu dostaw energii cieplnej, wody i gazu. Zapłata odsetek w znaczącej części (47,7 tys. zł) wynikała z nieterminowego regulowania zobowiązań w 2022 roku, a pozostała kwota – 1,1 tys. zł dotyczyła nieterminowego uregulowania zobowiązań wynikających z faktur wystawionych w 2023 roku.

Oprócz powyższych zobowiązań Komenda nieterminowo opłaciła również 195 innych faktur na łączną kwotę 2.102,1 tys. zł (w szczególności z tytułu zakupu paliwa, żywienia i zakwaterowania funkcjonariuszy i dostaw energii). Opóźnienia w płatnościach wynosiły od jednego do 33 dni. W 162 przypadkach (na kwotę 2.081,1 tys. zł) wynikały z braku środków w planie finansowym KWP, a w 33 przypadkach (na kwotę 21 tys. zł) z opóźnień w przekazywaniu do Wydziału Finansów dowodów księgowych (faktur) przez komórki zaopatrujące KWP. Zgodnie z pkt. 11 część VII załącznika do instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych⁸¹ komórka zaopatrująca przekazuje dokumenty do Zespołu Budżetu i Wydatków Rzeczowych Wydziału Finansów, co najmniej siedem dni przed terminem płatności, a dokumenty dotyczące operacji gospodarczych w danym miesiącu, które wpłynęły do jednostki do 3 dnia następnego miesiąca należy przekazać najpóźniej w tym dniu. Z tytułu nieterminowej zapłaty tych faktur Komenda nie płaciła jednak odsetek za zwłokę. Naczelnicy wydziałów zaopatrujących wyjaśnili, że przyczynami opóźnień była m.in. opieszałość podległych jednostek Policji oraz przeoczenia pracowników.

⁷⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

⁸⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

⁸¹ Instrukcja wprowadzona decyzją nr 105/2020 Komendanta KWP z 6 lipca 2020 r.

Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 *ufp*, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

NIK dostrzega, iż w Komendzie podejmowano działania w celu zabezpieczenia potrzeb finansowych jednostki dla bieżącej realizacji zadań ustawowych Policji. W szczególności, w celu uregulowania zobowiązań, w tym z tytułu zakupu paliwa i energii elektrycznej, na bieżąco informowano KGP o potrzebach w tym zakresie. Podejmowano również działania w celu uzyskania od kontrahentów prolongaty terminów płatności, co zabezpieczyło KWP przed ponoszeniem odsetek z tytułu nieterminowego ich uregulowania.

Główna księgową wyjaśniła, że w 2022 roku wystąpiły nadzwyczajne okoliczności, których nie można było przewidzieć, a które miały niekwestionowany wpływ na powstanie nowych lub zwiększenie dotychczasowych zobowiązań KWP. W związku z nagłym wzrostem cen towarów i usług faktyczne bieżące zobowiązania zaciągane przez jednostkę nie odpowiadały limitom przyznanym w planie. Dodatkowo wybuch konfliktu zbrojnego w Ukrainie wymusił znaczne zwiększenie wydatków na działania związane z zabezpieczeniem granicy wschodniej Państwa w części znajdującej się w województwie podlaskim (...). Przyznany przez dysponenta wyższego stopnia limit środków finansowych w planie KWP na rok 2022 był niedoszacowany i nie zabezpieczał niezbędnych potrzeb jednostki. Po raz pierwszy KWP informowała o braku pokrycia potrzeb w przyznanym wstępnym limicie już na etapie prac nad projektem planu finansowego KWP w lipcu 2021 r. /.../ KWP poinformowała KGP o realnym zagrożeniu utraty płynności finansowej i wystąpieniu zobowiązań wymagalnych nie znajdujących zabezpieczenia w planie wydatków w sytuacji, gdy dysponent wyższego stopnia nie zwiększył limitów finansowych w planie KWP o 9.400 tys. zł.

W tych zmienionych warunkach ekonomicznych i politycznych KWP podjęła niezbędne działania zapewniające ciągłość realizacji jej statutowych zadań polegających przede wszystkim na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w województwie podlaskim. Pomimo minimalizacji wszystkich wydatków, jednostka została zmuszona do zaciągania zobowiązań ponad plan finansowy na 2022 r., w szczególności na zakup paliwa po wyższych cenach, naprawy pojazdów służbowych (w realiach znacznego wzrostu cen części zamiennych i usług), czy wydatków ponoszonych przez niemal cały 2022 rok na zakwaterowanie i wyżywienie funkcjonariuszy skierowanych przez KGP do dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku w celu wsparcia działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ochrony wschodniej granicy kraju. Sytuację finansową jednostki odzwierciedlały miesięczne sprawozdania Rb-28 przekazywane do KGP, w których prezentowane zaangażowanie przewyższało dostępne limity w planie wydatków KWP. Poza miesięcznymi sprawozdaniami KWP skierowała szereg potrzeb i wprowadzonych wniosków w systemie TREZOR o zwiększenie planu finansowego. Wnioski jednostki zostały odrzucone przez dysponenta wyższego stopnia. W związku z tym, że wydatki KWP pokrywane są bezpośrednio z budżetu państwa, jednostka wykorzystwała wszystkie dostępne jej instrumenty zarządcze w celu zapobieżenia powstaniu wymagalnych zobowiązań, przy jednoczesnym realizowaniu podstawowych statutowych zadań jednostki.

Zdarzeniem wyjątkowym, nieprzewidywalnym i niezależnym od KWP było zerwanie umowy z dostawcą energii elektrycznej z winy sprzedawcy oraz konieczność uruchomienia rezerwowej sprzedaży energii elektrycznej do obiektów służbowych Policji woj. podlaskiego. Skutkowało to znacznym wzrostem cen energii elektrycznej z ceny jednostkowej 0,2996 zł/kWh do 2,3876 zł/kWh od 01 września 2022 roku, a w konsekwencji wzrost miesięcznych wydatków na zakup energii elektrycznej z poziomu 217.500 zł w czerwcu 2022 roku do kwoty 937.818 zł w listopadzie 2022 roku. O powyższym zdarzeniu i jego skutkach jednostka informowała KGP w licznych zestawieniach potrzeb nieznajdujących pokrycia w planie. Jednostka nie otrzymała środków na pokrycie tych zwiększonych potrzeb. KWP każdorazowo dokonywała wyboru pomiędzy koniecznością dokonania wydatku a sposobem realizacji ustawowego celu jakim jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego w województwie podlaskim. W 2023 roku sytuacja przedstawiała się analogicznie do 2022 roku. Przyznany przez dysponenta wyższego stopnia limit finansowy w planie wydatków na rok 2023 był niedoszacowany, nie zabezpieczał

niezbędnych potrzeb jednostki. KWP informowała dysponenta wyższego stopnia o brakach środków finansowych w planie.

NIK zwraca uwagę, że nieterminowa zapłata 162 faktur z 2023 roku wynikała z braku środków w planie. KWP podejmowała działania w celu uniknięcia nieterminowych płatności, m.in. poprzez wnioskowanie o zwiększenie limitu wydatków przyznanych w planie finansowym, przesunięcie środków lub przyznanie środków z rezerw celowych.
(akta kontroli str. 1319-1335, 1345-1352)

OBSZAR

1.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Komenda nie ponosiła w 2023 roku wydatków pochodzących z budżetu środków europejskich.
(akta kontroli str. 610)

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatki budżetu państwa w 2023 roku w KWP, z wyjątkiem odsetek za zwłokę, były celowe i służyły realizacji zadań jednostki. Stwierdzone przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań wynikały w 83% z niezapewnienia dostatecznej wysokości środków przyznanych KWP w planie finansowym. W ocenie NIK ustalony w ustawie budżetowej pierwotny plan finansowy KWP nie zapewniał jej niezakłóconego funkcjonowania w ciągu całego roku, a przyczynił się to tego brak rzetelnych działań KWP na etapie prac nad projektem planu. W Komendzie nie prowadzono bowiem analiz i kalkulacji kosztów umożliwiających określenie jej priorytetowych zadań i oszacowania niezbędnych potrzeb finansowych na ich realizację. W konsekwencji w KWP ograniczono się do dostosowania projektów planu na 2023 rok do wysokości przyznawanych limitów wydatków, nie zgłaszając na tym etapie dodatkowych potrzeb Komendantowi Komendy Głównej Policji. Komenda uregulowała w 2023 roku odsetki od nieterminowych płatności, które jednak, w przeważającej części (w 98%) wynikały z nieterminowych płatności zobowiązań w 2022 roku. Na koniec 2023 roku wystąpiły również zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 447,5 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych płatności za dostawy paliwa.

OBSZAR

2. Wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

2.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Projekt planu finansowego FWP Komendy opracowano w lipcu 2022 r. na podstawie analizy możliwości pozyskania środków od jednostek samorządu terytorialnego oraz na bazie danych historycznych o gospodarce finansowej Funduszu w latach poprzednich. Zakładał on po stronie przychodów i kosztów kwotę 2.000 tys. zł. Plan ten w niezmienionej formie przyjęty został w zapisach ujętych w ustawie budżetowej na rok 2023.
(akta kontroli str. 273-286)

Podobnie jak w 2022 roku plan finansowy Funduszu ujęto w rozdz. 75495 - Pozostała działalność bez podziału środków na właściwe rozdziały klasyfikacji budżetowej, co utrudniało przypisanie poszczególnych przychodów i kosztów zgodnie z faktycznym charakterem operacji gospodarczych. Zastępca Komendanta KWP stwierdził, że opracowując plan finansowy FWP na rok 2022 i 2023 zastosowano się do zaleceń KGP wskazanych w Wytocznych dotyczących gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji w 2020 r. Tak opracowany plan był zgodny z ustawą budżetową, z wyodrębnioną strukturą analityczną kont (w rozbiciu na grupy wydatków, obszary, paragrafy, wybrane pozycje). Było on też dostosowany do przeprowadzanych analiz porównania otrzymanych limitów z potrzebami jednostki. Prowadzona ewidencja księgową FWP w ocenie Zastępcy Komendanta KWP wskazywała faktyczne przeznaczenie środków realizowanych z Funduszu o czym informowano cyklicznie co miesiąc dysponenta wyższego stopnia zgodnie z wymogami MSWiA.⁸²
(akta kontroli str. 280-282, 285-286, 459-462, 507-508, 515-529)

W trakcie roku budżetowego, stosownie do dyspozycji art. 13 ust 4ha *ustawy o Policji*, dysponent Funduszu – Komendant KWP – dokonał 16 zmian w tym planie, w wyniku czego przychody zwiększono ogółem o kwotę 818,4 tys. zł (o 40,9%) do poziomu 2.818,4 tys. zł i o tyle samo zwiększono koszty realizacji zaplanowanych zadań. W 2023 roku nie wystąpiły

⁸² Prowadzenie szczegółowej ewidencji polegającej na ujęciu kwot w rodzajach wydatków, obszarach finansowania, grupach wydatków, paragrafach i pozycjach wydatków – dotyczące planu, wykonania, zobowiązań i zaangażowania wynikającego ze środków MSWiA w ramach FWP. Analitykę przesyłano do BF KGP na określonym wzorze, stanowiącym załącznik do wytycznych KGP pismo nr FSR-3286/2020 z 30 kwietnia 2020 r.

przypadki zmiany planu finansowego Funduszu z uwagi na konieczność realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID – 19. (akta kontroli str. 287-328, 331-332)

Badanie wybranej dokumentacji pięciu zmian dokonanych w planie finansowym FWP w ciągu roku przez Komendanta KWP⁸³ wykazało, że były one uzasadnione realizacją celów działania Funduszu. Wprowadzone zmiany respektowały zasady określone postanowieniami art. 29 ust. 9-12 *ufp* i dotyczyły środków pozyskiwanych w ramach realizacji porozumień zawartych z j.s.t. z terenu działania KWP oraz naliczanych odsetek od środków zgromadzonych na rachunku Funduszu. Analiza wykazała również że powyższe środki Komendant KWP przeznaczył zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 13 ust. 4f *ustawy o Policji* na pokrycie wydatków inwestycyjnych, w szczególności współfinansowanie zakupu pojazdów służbowych oraz kosztów funkcjonowania podległych jednostek organizacyjnych Policji i zakupu dla nich niezbędnego sprzętu i uzbrojenia. W latach 2020–2023 plan FWP Komendy nie uwzględniał przeznaczania środków na sfinansowanie kosztów wypłacanych nagród funkcjonariuszom za osiągnięcia w służbie, o których mowa w art. 13 ust. 4f pkt 3 *ustawy o Policji*, zaś objęte analizą zmiany nie obejmowały przypadków dotyczących przychodów i kosztów związanych z wypłatą w 2023 roku rekompensat pieniężnych za ponadnormatywny czas pełnienia służby. (akta kontroli str. 329-330, 412-437)

Przychody Funduszu w 2023 roku pochodziły głównie z wpłat od jednostek samorządu terytorialnego z tytułu zawartych porozumień i wyniosły 2.319,3 tys. zł, tj. 94,5% ogółem pozyskanych w tym czasie środków. Pozostałe przychody pochodziły od fundacji, banku i stowarzyszenia – 91,8 tys. zł (3,8%) i naliczonych odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym Funduszu – 41,9 tys. zł (1,7%). W 2023 roku przychody FWP Komendy nie były zasilane dotacjami z budżetu państwa i wpłatami z jednostek państwowych. Przychody FWP w 2023 roku w części dotyczącej porozumień były wyższe o 319,3 tys. zł (o 16%) od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i niższe o 457,1 tys. zł od planu po zmianach (o 16,5%). W porównaniu do 2022 roku przychody te były wyższe o 542,5 tys. zł (o 30,5%), co było spowodowane brakiem możliwości oszacowania wielkości pozyskiwanych przychodów Funduszu w poszczególnych latach od j.s.t. na podstawie zawieranych porozumień. (akta kontroli str. 393-399, 438-445, 464)

W 2023 roku dochody z tytułu odsetek wyniosły 41,9 tys. zł co stanowiło 8% wpływów z tego tytułu zrealizowanych w 2022 roku (523 tys. zł), głównie z uwagi na dysponowanie w 2022 roku odsetkami od środków przekazanych z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji (37.857,1 tys. zł). (akta kontroli str. 455)

Na 31 grudnia 2023 r. FWP nie posiadał należności, w tym należności przeterminowanych, nie udzielał pożyczek, a w trakcie roku nie umarzał, nie odraczał i nie rozkładał na raty należności. Na koniec roku na koncie Funduszu pozostały środki pieniężne w kwocie 85,8 tys. zł, stanowiące 3,5% przychodów zgromadzonych ogółem w 2023 roku. W porównaniu do 2022 roku stan środków pieniężnych zmniejszył się o 8,2 tys. zł, tj. o 8,7%. (akta kontroli str. 438-445)

W 2023 roku plan finansowy Funduszu KWP zrealizowano w kwocie 2.369,4 tys. zł, co stanowiło 84,1% planu po zmianach (2.818,4 tys. zł). Porównanie rok do roku zrealizowanych wydatków Funduszu wykazało ich znaczne odchylenie w poszczególnych latach. W 2023 roku wydatkowano bowiem o 37.789,1 tys. zł mniej środków niż w 2022 roku (40.158,5 tys. zł). Było to spowodowane brakiem wpłat na konto Funduszu w 2023 roku środków pochodzących z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji w formie „przelewów redystrybucyjnych”. Zwiększyły one przychody Funduszu KWP w 2022 roku o 37.857,1 tys. zł. Podobne dysproporcje w planach przychodów i kosztów FWP Komendy wystąpiły w latach 2020–2021, kiedy to za sprawą przelewów z MSWiA w 2020 roku wydatkowano w ramach Funduszu 19.015,9 tys. zł, tj. o 16.840,5 tys. zł więcej niż w 2021 roku (2.175,3 tys. zł), kiedy FWP nie był wspierany w formie przelewów środkami z Centralnego FWP. Z uwagi na występujące w latach 2020–2023 dysproporcje w przychodach FWP Komendy, wywołane za sprawą *przelewów redystrybucyjnych*, niemożliwym było dokonanie rzetelnej oceny tendencji wzrostowych lub malejących przychodów Funduszu. (akta kontroli str. 387-400, 406-408, 438-445)

⁸³ Dobór celowy dokumentacji: pięć zmian o najwyższej wartości wprowadzonych w drugiej połowie 2023 roku (z 31 sierpnia 2023 r., 14 września 2023 r., 2 października 2023 r., 10 października 2023 r. i 24 listopada 2023 r.).

2.2. Wykonanie planu kosztów

W 2023 roku koszty Funduszu wyniosły 2.369,4 tys. zł i były niższe o 12,9% od planu po zmianach i wyższe o 22,8% od ich planu wg ustawy budżetowej. W porównaniu do 2022 roku koszty te były niższe o 37.695,1 tys. zł, w wyniku braku w 2023 roku wpłat na Fundusz KWP ze środków pochodzących z MSWiA w formie „przelewów redystrybucyjnych”⁸⁴. Porównanie rok do roku kosztów (bez środków przekazanych w 2022 roku z MSWiA) wykazało, że poniesione w 2023 roku koszty FWP były wyższe o 162 tys. zł (o 7,3%) niż w 2022 roku (2.207,4 tys. zł).

Zadania wyznaczone do realizacji w 2023 roku, a wynikające z ustawy tworzącej FWP, nie uległy zmianom. Ich struktura współfinansowania była następująca: [1] 442,4 tys. zł przeznaczono na wydatki bieżące jednostek organizacyjnych Policji, stanowiące 18,7% zrealizowanych kosztów ogółem; [2] 1.601,2 tys. zł przeznaczono na wydatki inwestycyjne (67,6% kosztów); [3] 325,8 tys. zł przeznaczono na rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby (13,7% kosztów). W 2023 roku tak jak w latach poprzednich nie wykorzystywano środków Funduszu na pokrycie kosztów wypłacanych nagród dla policjantów za osiągnięcia w służbie. Wydatki te stanowiły odpowiednio 1,7%, 12,2% i 106,8% kosztów poniesionych w 2022 roku (26.651,5 tys. zł, 13.108 tys. zł i 305 tys. zł) i były niższe o 26.209,1 tys. zł i 11.506,8 tys. zł, a o 20,8 tys. zł wyższe w przypadku kosztów ponoszonych z tytułu wypłacanych rekompensat pieniężnych funkcjonariuszom za ponadnormatywny czas pracy.

Struktura kosztów wykonania zadań w 2023 roku wg poszczególnych kategorii, w porównaniu do roku poprzedniego, kształtowała się następująco:

- 768,2 tys. zł (32,4% kosztów ogółem) przeznaczono na pokrycie kosztów własnych, które stanowiły 63,7% planowanych kosztów (1.205,3 tys. zł) i 2,8% kosztów zrealizowanych w 2022 roku (26.956,5 tys. zł). Poniesiono je głównie na wypłaty funkcjonariuszom rekompensat pieniężnych za ponadnormatywny czas służby (325,8 tys. zł – 70,8% planowanych kosztów), zakup sprzętu i uzbrojenia (296,8 tys. zł – 83,1%) oraz usług (76,6 tys. zł – 26,5%). W porównaniu do 2022 roku zmniejszyły się przede wszystkim koszty zakupu: materiałów (§ 4210) o 8.268,6 tys. zł, energii (§ 4260) o 3.987 tys. zł, usług (§ 4300) o 4.125 tys. zł, w tym usług remontowych (§ 4270) o 2.060,5 tys. zł oraz finansowania podróży służbowych krajowych (§ 4410) o 2.033 tys. zł. Porównanie kosztów w tej kategorii bez uwzględniania środków przekazanych w 2022 roku z MSWiA wykazało, że w 2023 roku koszty te zmniejszyły się o 221,3 tys. zł, tj. o 22,4%.
- 1.601,2 tys. zł (67,6% kosztów ogółem) przeznaczono na sfinansowanie kosztów inwestycyjnych, które stanowiły 99,3% planu (1.613,1 tys. zł) i 12,2% środków wydatkowanych w 2022 roku (13.108 tys. zł). W 2023 roku ze środków FWP (pochodzących wyłącznie z porozumień) sfinansowano koszty zakupów inwestycyjnych – 15 pojazdów służbowych (1.384,1 tys. zł), jednego zestawu wyważeniowego do drzwi (170 tys. zł), dwóch alkometrów (36,9 tys. zł) i jednego urządzenia wielofunkcyjnego (10,3 tys. zł). Na wyższe koszty realizowanych w 2022 roku zadań w tej kategorii wpłynęły środki z MSWiA (11.890,1 tys. zł) przekazane w formie „przelewów redystrybucyjnych” – niewystępujące w 2023 roku. Porównanie kosztów inwestycyjnych (bez uwzględniania środków przekazanych w 2022 roku z MSWiA) wykazało, że w 2023 roku wzrosły one o 383,3 tys. zł, tj. o 31,5%, co było związane z pozyskaniem większych środków na zakupy inwestycyjne od j.s.t.

W 2023 roku FWP nie był zasilany dotacjami z budżetu państwa ani środkami z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji. Realizacja zadań nie była też wspierana kredytami lub pożyczkami. Komendant KWP (dysponent FWP) nie otrzymał w 2023 roku od Prezesa Rady Ministrów wiążącego polecenia wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. (akta kontroli str. 393-399, 406-408, 455-458, 463-468)

Szczegółowe badanie prawidłowości ponoszonych kosztów przeprowadzono na podstawie 39 dowodów księgowych, w tym 38 wylosowanych metodą monetarną MUS⁸⁵ oraz jednego dobraneo celowo⁸⁶, o łącznej wartości 1.210,8 tys. zł (58,7% badanych kosztów

⁸⁴ Przelewy środków dokonywane z centralnego Funduszu Wsparcia Policji na Fundusz wojewódzki.

⁸⁵ Próba dobrana metodą monetarną MUS spośród zapisów księgowych konta 853 strona Wn (kosztów FWP) o łącznej wartości 2.047,1 tys. zł, poniesionych w ramach porozumień zawartych z podmiotami wyszczególnionymi w art. 13 ust. 3 ustawy o Policji.

⁸⁶ Zapis związany z wydatkowaniem środków na cele reklamowe o wartości 9 tys. zł.

w 2023 roku)⁸⁷. Analizą objęto 28 zapisów o wartości 1.091,9 tys. zł związanych z finansowaniem inwestycji (68,2% kosztów poniesionych na ten cel – 1.601,2 tys. zł), dziewięć zapisów o wartości 103,9 tys. zł związanych z kosztami funkcjonowania FWP i realizowanych zadań Policji (24,6% poniesionych na ten cel – 445,9 tys. zł) oraz dwa zapisy o wartości 15 tys. zł dotyczące finansowania działań reklamowych (3,4% pozostałych kosztów – 445,9 tys. zł)⁸⁸. W 2023 roku nie ponoszono kosztów finansowanych środkami z Unii Europejskiej.

Przeprowadzona analiza wykazała m.in., że środki FWP były wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem określonym w porozumieniach i umowach zawartych z podmiotami wspierającymi finansowo Fundusz (art. 13 ust. 3 *ustawy o Policji*). Zrealizowane wydatki służyły realizacji celów określonych ww. ustawie, w tym dotyczących modernizacji stanu wyposażenia, finansowania niezbędnych kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek garnizonu podlaskiego (m.in. w zakresie poprawy standardów i warunków pełnienia służby). Badane koszty ujęto w planie finansowym Funduszu i rzetelnie skalkulowano, a środki finansowe wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, w granicach określonych w planie finansowym i na cele związane z realizowanymi zadaniami. Dowody księgowe zostały poddane każdorazowo kontroli wstępnej (akceptacja z-cy głównej księgowej KWP), a wydatkowanie środków odbywało się w sposób legalny, zgodnie z zawartymi umowami i terminowo. Zakupione materiały, urządzenia oraz środki trwałe zostały odpowiednio zagospodarowane – przekazane do użytkowania, a dokumenty potwierdzające zdarzenia i operacje gospodarcze właściwie udokumentowane i ujęte w dokumentacji księgowej.

W badanej próbie wydatków, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania *upzp*. I tak:

- w 26 przypadkach środki FWP przekazano do innych jednostek organizacyjnych Policji wytypowanych do przeprowadzenia postępowań w sprawie zakup samochodów osobowych segmentu C oraz typu SUV w wersji oznakowanej (KWP w Bydgoszczy i KWP w Katowicach) oraz zakupu samochodów osobowych segmentu C oraz typu SUV w wersji nieoznakowanej (KWP w Gdańsku). We wszystkich przypadkach podstawą przekazania środków z FWP były porozumienia, w których ustalono, że zakupy pojazdów będą dokonywane wspólnie, a przeprowadzi je wytypowana jednostka Policji w tym m.in. przygotuje i przeprowadzi postępowania, powoła komisję przetargową, dokonana wyboru trybu udzielenia zamówienia, opracuje SIWZ, dokona wyboru najkorzystniejszej oferty i zawrze stosowną umowę z dostawcą pojazdów. Komendant KWP, jako dysponent FWP zobligowany był do przekazania dofinansowania do zamówionych pojazdów,
- w 12 przypadkach z uwagi na wartość realizowanych wydatków (poniżej 130 tys. zł) nie stosowano przepisów *upzp* wykorzystując do wyboru dostawców lub wykonawców zadań procedury ustalone decyzją Komendanta KWP w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w KWP⁸⁹, za pośrednictwem platformy zakupowej dostępnej na stronie internetowej⁹⁰,
- w jednym przypadku, dotyczącym zakupu zestawu wyważeniowego do drzwi o wartości netto 138,2 tys. zł, postępowanie w sprawie wyboru dostawcy zestawu przeprowadzono zgodnie z przepisami *upzp* w trybie podstawowym.

Na koniec 2023 roku FWP nie posiadał zobowiązań, w tym zobowiązań przeterminowanych.
(akta kontroli str. 414-420, 444-445, 455)

⁸⁷ Z losowania wyłączono koszty amortyzacji oraz koszty poniżej 1.000 zł (w 2023 r. z FWP nie finansowano kosztów wynagrodzeń osobowych, pochodnych i odpisów na ZFSS).

⁸⁸ W dwóch przypadkach KWP realizując postanowienia dwóch porozumień zawartych z Starostwem Powiatowym w Sejnach oraz Narodowym Bankiem Polskim zakupiła ze środków Funduszu odpowiednio za 9 tys. zł i 6 tys. zł drobne materiały reklamowe (m.in. uchwyty na telefon, magnesy na lodówkę, opaski odblaskowe, długopisy) wykorzystane na imprezach okolicznościowych związanych ze 104. rocznicą powołania Policji i 100. rocznicą utworzenia Policji Granicznej oraz zakupiono 600 szt. Pendrivów z logo Policji rozdanych uczniom uczestniczącym w spotkaniach profilaktycznych organizowanych w ramach projektu pn. „Profilaktyka Cyberświadomość”.

⁸⁹ Decyzja nr 40/2021 z 9 kwietnia 2021 r.

⁹⁰ https://platformazakupowa.pl/pn/kwp_bialystok

2.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2023 roku stan środków pieniężnych FWP wynosił 85,8 tys. zł⁹¹, był nieznacznie niższy, tj. o 8,2 tys. zł (o 8,7%) od stanu na koniec 2022 roku (94 tys. zł) i stanowił 3,5% uzyskanych przychodów i zrealizowanych kosztów w tym czasie. Pozostałe na koniec roku środki na rachunku Funduszu były w całości odsetkami naliczonymi w 2023 roku od środków tam gromadzonych. (akta kontroli str. 509)

KWP, stosownie do postanowień art. 78d ust. 2 *ufp*, przekazywała wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów na zasadach określonych postanowieniami *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie*⁹². Codzienne pozostałości środków na rachunku Funduszu (saldo na koniec każdego dnia) były automatycznie przekazywane w zarządzanie overnight. Średniomiesięcznie w 2023 roku w tej formie przekazywano 695,5 tys. zł⁹³, uzyskując przychody z tytułu naliczonych odsetek w łącznej wysokości 41,9 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane na sfinansowanie potrzeb Komendy⁹⁴. Wyższe stany środków pieniężnych na rachunku FWP występowały jedynie po otrzymaniu dodatkowych środków z FWP KG Policji przez kilka dni niezbędnych do ustalenia przewidywanych terminów wydatkowania powyższych środków oraz z powodów technicznych. (akta kontroli str. 401-406, 508-509)

W 2023 roku KWP nie korzystała z innych form zarządzania terminowego wolnymi środkami – nie zakładano lokat, nie składano depozytów nie dokonywano też zakupu obligacji skarbowych (obowiązujące przepisy nie przewidywały takiej możliwości dla FWP).

Z wyjaśnień z-cy Komendanta KWP wynika, że nie było konieczności opracowania w 2023 roku roboczych harmonogramów płatności i zasad zarządzania płynnością Funduszu. W 2023 roku dysponowano jedynie środkami finansowymi otrzymanymi na podstawie podpisanych porozumień, które określały terminy wpływu i wydatkowania tych środków. Bieżąca analiza stanu zobowiązań, zaangażowania środków jednostki i średniomiesięcznych wydatków we wcześniejszych latach umożliwiła odpowiednie zabezpieczenie środków i terminową regulację płatności. Zastępca Komendanta KWP dodał, że w 2023 roku nie rozważano i nie zakładano depozytów terminowych, ponieważ (...) *obowiązujące w BGK w 2023 r. oprocentowanie depozytu overnight było wyższe niż oprocentowanie depozytów terminowych (...) środki przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów nie były zagrożeniem dla terminowej realizacji zadań.* (akta kontroli str. 506-509)

Przyjęty w Komendzie system zarządzania wolnymi środkami FWP nie zagrażał terminowej realizacji planowanych zadań (ich koszty ponoszono terminowo). Na koniec 2023 roku na rachunku Funduszu nie wystąpiły zarówno należności jak i zobowiązania. (akta kontroli str. 444-445)

2.4. Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

Stosownie do postanowień art. 32 *ufp*, KWP sporządziła plany finansowe FWP w układzie zadaniowym na lata 2023–2025, uwzględniające zadania określone w art. 13 ust. 4f *ustawy o Policji* i finansowane z przychodów Funduszu, których głównym źródłem były planowane wpływy wynikające z umów i porozumień zawartych z j.s.t., stowarzyszeniami, fundacjami i bankami. W porównaniu do lat poprzednich ich zakres nie uległ istotnym zmianom. W trakcie 2023 roku KWP korygowała plan Funduszu w układzie zadaniowym, adaptując go do zmian zachodzących w planie finansowym FWP (wprowadzono 16 korekt)⁹⁵. Do realizacji przyjęto trzy zadania, w ramach których prowadzono siedem działań (zgodnie z zaleceniami

⁹¹ Całą kwotę wolnych środków przekazano 31 grudnia 2023 r. w zarządzanie overnight na rachunek Ministra Finansów w BGK na podstawie stałego zlecenia dysponenta Funduszu dla BGK o codziennym przekazywaniu środków w zarządzanie Ministrowi Finansów.

⁹² Dz. U. poz. 1864.

⁹³ Średnia z salda z 12 miesięcy 2023 roku, które w poszczególnych miesiącach wynosiły odpowiednio: 96,2 tys. zł, 96 tys. zł, 168,6 tys. zł, 245,5 tys. zł, 651,2 tys. zł, 787 tys. zł, 1.273,8 tys. zł, 1.361,3 tys. zł, 1.385,6 tys. zł, 1.512,5 tys. zł, 681,9 tys. zł i 85,8 tys. zł.

⁹⁴ Ze środków tych sfinansowano zakup drobnego sprzętu i wyposażenia (ośmiu kalkulatorów, czterech drukarek, trzech niszczarek, laptopa ze skanerem i monitorem), zakupiono psa patrolowego wraz z jego osprzętem, opłacono koszty sporządzenia pracy naukowo-badawczej nt. oceny stanu technicznego instalacji i urządzeń strzelnicy ćwiczebnej wraz z opracowaniem zakresu prac niezbędnych do dostosowania obiektu do wymogów obowiązujących przepisów.

⁹⁵ Stosownie do *Procedur planowania wydatków Policji oraz ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań z wykonania planu w układzie zadaniowym w 2023 r.* przekazanych przy piśmie KGP L.dz. FB-9675/2022/KW z 27.12.2022 r. – jednostki mogły dokonywać bieżących korekt planu finansowego w układzie zadaniowym, wynikających ze zmian wysokości środków przeznaczonych na realizację poszczególnych działań.

wydanymi przez KGP). Każdemu z działań przyporządkowano cele i mierniki z określeniem planowanego poziomu ich realizacji. Wartości bazowe mierników ustalono na poziomie wielkości osiągniętych w 2021 roku dla całej Policji. Analiza wyznaczonych w 2023 roku zadań wykazała, że stopień realizacji był następujący:

- na zadanie 2.1.3. – Działania służby prewencyjnej wydatkowano 1.354,2 tys. zł (94,1% planu), osiągając wartość miernika „średni czas reakcji na zdarzenie (min.)” 7 minut i 40 sekund przy planowanych nie więcej niż 11 min. W jego ramach sfinansowano następujące działania:
 - służba patrolowa i obchodowa (2.1.3.1.), na którą przeznaczono 1.334,5 tys. zł (100% planu) osiągając wyznaczoną wartość miernika *liczba bezwzględna policjantów służby prewencji (bez RD) skierowanych do służby patrolowej i obchodowej* – 166.725,
 - konwojowanie oraz nadzór nad zatrzymanymi (2.1.3.2.), na które przeznaczono 10,2 tys. zł (11,8% planu) realizując wskaźnik skuteczności wykonywania zleconych Policji konwojów osób w 100%,
 - zabezpieczenia policyjne (2.1.3.3.), na które przeznaczono 9,5 tys. zł (52,8% planu) uzyskując poziom zabezpieczenia policyjnego (*liczba policjantów skierowanych do zabezpieczenia do liczby zabezpieczeń*) równy wyznaczonemu – 7.603 / 359,
- na zadanie 2.1.4. – Bezpieczeństwo w ruchu drogowym wydatkowano 355,2 tys. zł (100% planu), osiągając wartość miernika „stosunek liczby kontroli ruchu drogowego podejmowanych przez policjantów ruchu drogowego do czasu sprawowanego bezpośredniego nadzoru nad ruchem drogowym” 1,05 przy planowanych nie mniej niż 0,9. W jego ramach sfinansowano następujące działania:
 - bezpośrednia służba na drogach (2.1.4.1.), na którą przeznaczono 355,2 tys. zł (100% planu) uzyskując procentowy udział czasu nadzoru sprawowanego przez policjantów RD na przejściach dla pieszych w ogólnym czasie nadzoru sprawowanego na drodze na wyznaczonym poziomie 46,50%,
- na zadanie 2.1.6 – Działania służb kryminalnej i śledczej wydatkowano 660 tys. zł (64,5% planu), osiągając wartość miernika „poziom skuteczności poszukiwań osób” 1,2 przy planowanym równym 1,3. W jego ramach sfinansowano następujące działania:
 - ściganie sprawców przestępstw (2.1.6.1.), na które przeznaczono 442,2 tys. zł (59% planu) uzyskując wartość wyznaczonego miernika *wykrywalności przestępstw w wybranych kategoriach* na poziomie 65,23% przy planowanym równym i większym niż 37%,
 - poszukiwanie osób zaginionych (2.1.6.2.), na które przeznaczono 4,6 tys. zł (10,3% planu), uzyskując 96% poziom skuteczności poszukiwań osób zaginionych, tj. o 2% niższy od zakładanego – 98%,
 - zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu (2.1.6.3), na które przeznaczono 213,2 tys. zł. Nie określono poziomu realizacji tego miernika, gdyż jak wyjaśnił Zastępca Komendanta KWP na szczeblu Komendy nie było narzędzi analitycznych umożliwiających prawidłowe (pełne) określenie wartości miernika działania 2.1.6.3. Stosownie do zaleceń KGP⁹⁶ wartości miernika pozostawiono bez uzupełniania w sprawozdaniu Rb-BZ2 za 2023 r. Zostały one określone i wpisane na szczeblu KGP. (akta kontroli str. 469-476)

Zastępca Komendanta KWP wyjaśnił, że nie sporządzano szczegółowych planów rzeczowo-finansowych Funduszu, gdyż nie było to obligatoryjne. Dodał, że (...) *treść zawieranych porozumień obejmowała rzeczowy zakres wydatków, określała przedmiot zakupu/usługi oraz kwotę (...)*, co w jego ocenie było przedmiotem ustaleń na etapie rozmów i podpisywania porozumień z podmiotami przekazującymi środki finansowe. Stąd też nie zachodziła konieczność opracowania wewnętrznych procedur prowadzenia analiz wykonania planów rzeczowo-finansowych. (akta kontroli str. 506-507)

Główne zadania Funduszu zrealizowane zostały wyłącznie ze środków pozyskanych w ramach zawartych porozumień z j.s.t., stowarzyszeniem, fundacjami i bankiem oraz

⁹⁶ Zawartych w piśmie L.dz.FRS-128/24 z 22.01. 2024 r.

w oparciu o naliczone odsetki bankowe od środków zgromadzonych na rachunku FWP⁹⁷, w szczególności:

- na współfinansowanie wydatków bieżących jednostek organizacyjnych Policji wykorzystano 442 tys. zł. Zastępca Komendanta KWP wyjaśnił, że z uwagi na charakter ponoszonych tego typu kosztów niemożliwe było ich zwymiarowanie,
- na współfinansowanie 19 wydatków inwestycyjnych na rzecz jednostek organizacyjnych Policji wykorzystano 1.601,2 tys. zł,
- na wypłatę 640 rekompensat pieniężnych za ponadnormatywny czas służby wykorzystano 326 tys. zł.

Uzyskano przy tym efekty rzeczowe (wg. paragrafów klasyfikacji budżetowej) w postaci:

- zakupu materiałów (§ 4210) m.in. na paliwa, drobnego sprzętu informatycznego, odzieży sportowej, materiałów do remontu pokoju zajęć edukacyjnych i profilaktycznych dla dzieci w wieku szkolnym i przedszkolnym, na które wydatkowano 68,6 tys. zł,
- zakupu sprzętu i uzbrojenia (§ 4250) m.in. na psy służbowe wraz z osprzętem, rowerów elektrycznych z oświetleniem, pistoletów treningowych, alko i narko gogli, na które wydatkowano – 296,8 tys. zł,
- zakupu usług pozostałych (§ 4300) m.in. na usługi zbiorowego żywienia, usługi hotelarskie, wykonanie dekoracji w pokoju profilaktycznym, na które wydatkowano – 63 tys. zł,
- współfinansowania wydatków inwestycyjnych jednostek garnizonu podlaskiego (§ 6120) m.in. zakupu 15 pojazdów służbowych, alkometrów, urządzeń wielofunkcyjnych i zestawu wyważeniowego, na które wydatkowano 1.601,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 408, 463-465, 467, 469-476, 510-513, 530)

W ramach nadzoru sprawowanego przez KGP nad wydatkowaniem środków z FWP Komenda sporządzała dla KGP kwartalne i miesięczne sprawozdania Rb-33 i Rb-40 oraz dodatkowo na koniec roku poszerzoną informację o dokonanych zmianach planu Funduszu, wykonanych zadaniach w ujęciu wartościowym i rzeczowym oraz dane o rodzaju poniesionych wydatków, paragrafie, pozycji wydatków, planie finansowym ustalonym w ustawie budżetowej, planie po zmianach, wykonaniu i zobowiązaniach. Do przekazywanych przez KWP sprawozdań KGP nie zgłaszała zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 334-335, 339-350)

Komendant KWP sprawował też bieżący nadzór nad gospodarką finansową Funduszu m.in. poprzez zatwierdzanie planu finansowego FWP i wprowadzanych korekt, zatwierdzanie sporządzanych sprawozdań z działalności Funduszu i wszelkich informacji dotyczących FWP.

Z wyjaśnień Zastępcy Komendanta KWP wynika też, że w celu zapewnienia jednolitych zasad sporządzania i obiegu dokumentów będących podstawą przyjmowania darowizn w postaci pieniężnej i rzeczowej oraz środków finansowych na FWP Komendant KWP przekazał podległym jednostkom oraz kierownikom komórek organizacyjnych KWP ujednoczone i zaktualizowane wytyczne w tym zakresie⁹⁸. Zauważył również, iż podczas cotygodniowych odpraw (a jeżeli istniała taka potrzeba – częściej) naczelnicy wydziałów logistycznych KWP informowali Komendanta KWP o etapie realizacji zawartych porozumień i efektach rzeczowych jakie zostały osiągnięte. Także pracownicy Wydziału Finansów KWP na bieżąco monitorowali stopień realizacji porozumień i w sytuacji zagrożenia terminu wykonania informowali Komendanta KWP o zbliżającym się terminie rozliczenia środków.

(akta kontroli str. 334-357)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji będącego w dyspozycji Komendanta. W 2023 roku właściwie zaplanowano i rozdysponowano środki pozyskiwane w ramach porozumień i umów zawartych z jednostkami i podmiotami wyszczególnionymi w art. 13 ust. 3 *ustawy o Policji*. Analiza wybranych wydatków wykazała natomiast, że środki Funduszu były wykorzystywane zgodnie

⁹⁷ W 2023 roku KWP nie otrzymywała zasileń ze środków Centralnego FWP i z tytułu wpłat dokonywanych przez państwowe jednostki organizacyjne.

⁹⁸ Pismo Komendanta KWP nr F.300.33.2023 z dnia 25 lipca 2023 r.

z przeznaczeniem, legalnie i gospodarnie. Zrealizowano przy tym zamierzenia ujęte w planie rzeczowo-finansowym FWP, w tym m.in. dofinansowano zakup 15 pojazdów służbowych, doposażono jednostki garnizonu podlaskiego w zestaw wyważeniowy, dwa alkometry, urządzenia wielofunkcyjne oraz sprzęt informatyczny, projektory i tablice interaktywne. Środki Funduszu zostały właściwie rozliczone i zaprezentowane w sporządzanych sprawozdaniach budżetowych.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2023 rok 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 planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2023 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego Funduszu Wsparcia Policji (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego FWP w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

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

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych KWP były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, poza danymi wykazanymi w skorygowanym sprawozdaniu Rb-28. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W skorygowanym, 15 lutego 2024 r., sprawozdaniu Rb-28 nie wykazano zobowiązań wymagalnych w kwocie 365,6 tys. zł (z tytułu odsetek za zwłokę § 4580), co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 438-458, 469-502, 531-534, 978-1025, 1058-1073)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W skorygowanym sprawozdaniu Rb-28 za 2023 rok nie wykazano zobowiązań wymagalnych z tytułu odsetek od nieterminowych płatności za zakup paliwa w kwocie 365,6 tys. zł⁹⁹ (tj. 11,8% zobowiązań ogółem i 81,7% zobowiązań wymagalnych). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych¹⁰⁰, w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki: 1) wierzyciel spełnił swoje świadczenie; 2) wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie.

Główna księgową wyjaśniła, że *Roczne sprawozdania RB-28 za 2023 rok KWP skorygowała na polecenie KGP.*

⁹⁹ Nota odsetkowa nr N900027648 z 5 stycznia 2024 r.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1790.

KWP otrzymała 14 lutego 2024 r. pismo informujące, że w sprawozdaniu rocznym Rb-28 za 2023 rok odsetki od nieterminowych płatności z tytułu zakupu paliwa należy ująć w następujący sposób:

1) Wszystkie noty odsetkowe traktujemy jako zobowiązania na 31 grudnia 2023 r. i ujmujemy w sprawozdaniu.

2) Noty wystawione w 2023 roku wykazujemy jako zobowiązania wymagalne, a noty wystawione w 2024 roku jako zobowiązania niewymagalne.

(akta kontroli str. 1058-1065, 1392-1393)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Sprawozdania sporządzone zostały terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, poza danymi wykazanymi w skorygowanym sprawozdaniu Rb-28, w którym nie wykazano zobowiązań wymagalnych w kwocie 365,6 tys. zł. Ze względu na fakt, że kwota błędu w sprawozdaniu Rb-28 nie przekroczyła przyjętych w kontroli budżetowej progów istotności, stwierdzona nieprawidłowość nie wpłynęła na obniżenie oceny sprawozdania Rb-28 oraz ogólnej opinii o sprawozdaniach budżetowych KWP. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

OBSZAR

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie rzetelnych prac projektowych nad ustaleniem niezbędnych potrzeb i środków finansowych na etapie projektowania planu finansowego KWP na kolejne lata oraz informowanie Komendanta KGP o ewentualnym niedoszacowaniu przyznanych limitów finansowych zarówno na etapie planowania jak i realizacji budżetu.
2. Terminowe przekazywanie do publikacji ogłoszeń o wykonaniu zawartych umów.
3. Zaciąganie zobowiązań wyłącznie do wysokości kwot wydatków ujętych w planie finansowym KWP, po uzyskaniu kontrasygnaty głównego księgowego.
4. Wylimitowanie przypadków przyznawania dodatków funkcyjnych funkcjonariuszom po złożeniu przez nich wniosków o przejście na emeryturę.
5. Zabezpieczanie zwrotu zaliczek udzielanych wykonawcom w formach przewidzianych w art. 442 ust. 3 *upzp*.
6. Ujmowanie w ewidencji księgowej odsetek od nieterminowych płatności na koniec każdego kwartału.
7. Terminowe regulowanie zobowiązań Komendy.
8. Prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniu Rb-28 odsetek od nieterminowych płatności.

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 piśmie¹⁰¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

¹⁰¹ 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 mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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.

Białystok, 22 kwietnia 2024 r.

Kontroler:
Beata Palinowska
główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Kontroler:
Marek Ozga
główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk

/podpisano elektronicznie/