



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.001.02.2024

Pan
Inspektor Mariusz Krzystyniak
Komendant Wojewódzkiej Policji w Łodzi
ul. Lutomska 108/112
91-013 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi ¹ , ul. Lutomska 108/112, 91-013 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Krzystyniak, Komendant Wojewódzkiej Policji w Łodzi ² od 9 lutego 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Sławomir Litwin, Komendant Wojewódzkiej Policji w Łodzi od 15 maja 2020 r. do 12 stycznia 2024 r.– Tomasz Olczyk, pełniący obowiązki Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi od 13 stycznia 2024 r. do 8 lutego 2024 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Agnieszka Tomalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/8/2024 z dnia 3 stycznia 2024 r.,2. Izabella Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/7/2024 z dnia 3 stycznia 2024 r.3. Małgorzata Chojnacka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/32/2024 z dnia 12 marca 2024 r. <p>(akta kontroli str. 1-69, 1222-1226)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi i Funduszu Wsparcia Policji⁴ pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– planowanie i realizacja przychodów oraz planowanie i wykonanie kosztów Funduszu Wsparcia Policji oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,– gospodarowanie wolnymi środkami FWP,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych dysponenta III stopnia oraz dysponenta funduszu celowego,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz weryfikację stopnia realizacji wniosków po kontroli P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. - wykonanie planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi oraz Funduszu Wsparcia Policji”.</p>
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analiza planowania wydatków budżetowych,– analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia analizy stanu zobowiązań,– analizy wykonania planu przychodów i realizacji kosztów FWP,

¹ Dalej: KWP, Komenda.

² Dalej: Komendant.

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

⁴ Dalej: FWP lub Fundusz.

- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań dysponenta III stopnia oraz dysponenta funduszu celowego,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- badania stanu zobowiązań.

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

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA I JEJ UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli dokonuje w formie opisowej oceny wykonania w 2023 r. planów finansowych: Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi (dysponent III stopnia w części 42), oraz Funduszu Wsparcia Policji.

Wydatki budżetu państwa i wydatki budżetu środków europejskich zostały – co do zasady - poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, w sposób celowy i oszczędny, zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi i służyły realizacji zadań jednostki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły 1,9% kwoty poniesionych wydatków i polegały na nieterminowym regulowaniu zobowiązań w kwocie 17.784,7 tys. zł, niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków z rezerwy celowej w kwocie 131,4 tys. zł, a także zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem planu finansowego na sumę 171,7 tys. zł, co było spowodowane niedoszacowaniem – pomimo przekazywanych w ciągu roku przez KWP cyklicznych informacji w tym zakresie - potrzeb w zakresie wydatków KWP przez dysponentów wyższego stopnia. Stwierdzono również przypadki dokonywania płatności z przekroczeniem planu finansowego na sumę 13,3 tys. zł, a także braku ewidencji lub nierzetelnego ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych w łącznej kwocie 751,3 tys. zł. Ponadto, Komendant zwiększył dodatki służbowe/funkcyjne siedmiu funkcjonariuszom, wydając rozkazy personalne po złożeniu przez nich raportów o zwolnienie ze służby, co – z uwagi na wpływ na wysokość wypłaconych im należnych świadczeń, w tym odpraw i ekwiwalentów - było działaniem niegospodarnym i niecelowym.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych (Rb-Z). Powyższe dokumenty zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał co do zasady kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań, z wyjątkiem sprawozdań kwartalnych Rb-28 i rocznego Rb-28 za 2023 r., w których zobowiązań z tytułu odsetek w łącznej kwocie 636,4 tys. zł nie wykazano jako wymagalne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji. Środki finansowe wydatkowano zgodnie z planem finansowym, na zadania inwestycyjne, zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki, w zakresie wynikającym z zawartych umów, a także terminowo - z wyjątkiem pięciu not odsetkowych na łączną kwotę 12,2 tys. zł (tj. 0,35% poniesionych kosztów). NIK pozytywnie opiniuje sprawozdania budżetowe Funduszu, jak również sprawozdanie w zakresie operacji finansowych (Rb-Z).

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

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych lub ufp.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydatki

Komendant, jako dysponent III stopnia części budżetowej 42 Sprawy wewnętrzne, gromadził dochody i realizował wydatki budżetu państwa w ramach działu 754 Bezpieczeństwo Publiczne i Ochrona Przeciwpożarowa, rozdział 75401 Centralne Biuro Śledcze Policji, rozdział 75402 Komenda Główna Policji, rozdział 75404 Komendy Wojewódzkie Policji, rozdział 75405 Komendy Powiatowe Policji, rozdział 75407 Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości i rozdział 75495 Pozostała działalność.

1.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Prace planistyczne w zakresie wydatków na 2023 r., KWP rozpoczęła w styczniu 2022 r., w celu sporządzenia - na wniosek Komendy Głównej Policji⁸ (dalej: KGP) - formularza BW-IA „Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem (§6060)” w latach 2022-2025, przekazanego do KGP w dniu 11 stycznia 2022 r. Potrzeby, wykazane w oparciu o informacje przekazane przez naczelników komórek odpowiedzialnych za realizację zadań, obejmowały zakupy inwestycyjne planowane do realizacji na lata 2022-2025 i opiewały łącznie na kwotę 39.989 tys. zł. Na 2023 r. zaplanowano wydatki w wysokości 18.678 tys. zł z przeznaczeniem na zakup sprzętu logistycznego (16.241 tys. zł), w tym środków transportu oraz sprzętu łączności i informatyki (2.437 tys. zł).

Na poszczególnych etapach planowania KWP otrzymywała z jednostki nadrzędnej informacje dotyczące sposobu wypełniania druków planistycznych. I tak, m.in. na wniosek KGP⁹, w 2022 r. opracowano informacje na temat: skutków finansowych podwyższenia minimalnego wynagrodzenia za pracę od 1 stycznia 2023 r. i od 1 lipca 2023 r., dodatków funkcyjnych oraz minimalnej stawki godzinowej dla określonych umów cywilnoprawnych.

Wstępne limity wydatków na lata 2023-2025 (projekt planu) KWP otrzymała od dysponenta wyższego stopnia¹⁰ w dniu 20 lipca 2022 r. Na 2023 r. zaplanowano dla łódzkiego garnizonu Policji kwotę 715.915 tys. zł, z tego: 20.511 tys. zł na świadczenia na rzecz osób fizycznych; 651.455 tys. zł na wynagrodzenia i uposażenia; 43.554 tys. zł na wydatki bieżące; 350 tys. zł na wydatki majątkowe¹¹ oraz 45 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Jak wyjaśnił Zastępca Komendanta, na tym etapie planowania jednostka otrzymała informację, iż zgłoszone w styczniu 2022 r. potrzeby w zakresie wydatków majątkowych nie zostały uwzględnione, a jednostka mogła je zaspokoić poprzez wydzielenie tych kwot kosztem przyznanego limitu na wydatki bieżące.

Ujęty we wstępnym projekcie planu limit wydatków był w łącznej kwocie o 1,4% wyższy od wydatków zrealizowanych w 2021 r. (706.055,9 tys. zł), głównie z uwagi na środki przewidziane na utrzymanie powstałego w 2022 r. Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości¹² (2.087 tys. zł). W przypadku poszczególnych rozdziałów, projekt planu w zakresie środków ewidencjonowanych w paragrafach z czwartą cyfrą „0” był o 3,5% wyższy od zrealizowanych w 2021 r. wydatków dla rozdziału 75404 i o 0,8% dla rozdziału 75405, natomiast dla rozdziałów: 75401 i 75402 stanowił odpowiednio 91,5% i 52,3% wykonania roku 2021. Pomimo realizacji w 2021 r. wydatków w rozdziałach 75212 i 75495, projekt planu nie przewidywał w nich limitów wydatków.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Pismo FB-41/2022/KW Dyrektora Biura Finansów Komendy Głównej Policji z dnia 4 stycznia 2022 r.

⁹ Pisma Dyrektora Biura Finansów KGP: FB-3903/2022 z dnia 30 maja 2022 r., FB-4346/2022 z dnia 20 czerwca 2022 r. oraz FB-7119/2022 z dnia 4 października 2022 r.

¹⁰ Pismo FB-5351/2022 Dyrektora Biura Finansów KGP.

¹¹ Pomimo wykazania w formularzu BW-IA ze stycznia 2022 r. potrzeb na 2023 r. w łącznej wysokości 18.678 tys. zł.

¹² Dalej: CBZC.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, w rozdziale 75212 Komenda otrzymywała w poprzednich latach środki z przeznaczeniem na przeprowadzanie ćwiczeń obronnych przez funkcjonariuszy Policji dla określonej grupy rezerwistów. Z uwagi na zmianę formuły tego zadania, w 2023 r., Komenda nie wypłacała uczestnikom należności z tytułu stawiennictwa (dojazdów, wynagrodzeń, czy wyżywienia). W rozdziale 75495 ponoszone były wydatki związane z funkcjonowaniem sieci OST 112, a ich wysokość uzależniona jest od faktycznie ponoszonych kosztów i plan finansowy zwiększany jest w trakcie trwania roku budżetowego.

W związku z otrzymanymi ww. wstępnymi limitami wydatków, w dniu 21 lipca 2022 r. zebrano potrzeby wydziałów merytorycznych w zakresie sprzętu i uzbrojenia (§ 4250), opiewające na łączną kwotę 2.689,8 tys. zł. Niemniej jednak, z uwagi na przyznanie niewystarczających środków na wydatki majątkowe oraz brak wyodrębnienia w ww. limitach danych kwot na zakupy sprzętu i uzbrojenia (§ 4250), podziału środków na te wydatki¹³ dokonano do wysokości przyznanych przez KGP wstępnych limitów wydatków. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, niski poziom przyznanych środków na wydatki bieżące umożliwił zabezpieczenie tych potrzeb jedynie w niewielkim zakresie.

(akta kontroli str. 1234-1242, 1259-1284, 1453-1459, 2258-2427, 3106-3211)

Zgodnie z żądaniem dysponenta wyższego stopnia, podział otrzymanych limitów (bez wynagrodzeń) na poszczególne rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej, został z upoważnienia Komendanta zatwierdzony¹⁴, przekazany do jednostki nadrzędnej w dniu 22 lipca 2022 r.¹⁵ oraz ujęty¹⁶ w systemie obsługi budżetu państwa Trezor.

(akta kontroli str. 1234-1258, 1267-1284, 3092-3093)

Przekazane¹⁷ do KWP w Łodzi w ramach kolejnego etapu prac nad projektem budżetu, zaakceptowane przez Komendanta Głównego Policji, planowane na 2023 r. kwoty wydatków budżetowych zostały zwiększone o 55.700 tys. zł (do kwoty 771.615 tys. zł¹⁸), a jako jedno ze źródeł finansowania wydatków wskazano środki przeznaczone na realizację przedsięwzięć w ramach Programu Modernizacji Policji¹⁹. Zwiększenie prognozowanych wydatków dotyczyło w szczególności limitów na: wydatki bieżące (wzrost o 29.857 tys. zł), majątkowe (o 15.445 tys. zł), wynagrodzenia i uposażenia (o 8.411 tys. zł) oraz współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (o 1.484 tys. zł). Określone – na obu etapach planowania - przez jednostkę nadrzędną limity:

- a) świadczeń na rzecz osób fizycznych – ustalone były na poziomie zbliżonym do przewidywanego wykonania roku 2022,
- b) wydatków płacowych – określone zostały w oparciu o przeciętne uposażenie naliczeniowe ustalone dla KWP w Łodzi oraz zatrudnienie ustalone²⁰ na dzień 1 lipca 2022 r. i 1 listopada 2022 r. dla każdej jednostki²¹, z uwzględnieniem m.in.: skutków podwyższenia minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2023 r.; kwot planowanych na wydatki relacjonowane (nagrody jubileuszowe, fundusz nagród, odprawy emerytalno-rentowe, ekwiwalent za niewykorzystany urlop oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne dla pracowników) oraz na nagrody motywacyjne i zapomogi dla policjantów naliczone z uwzględnieniem wysokości przyznanego limitu wydatków i wg zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych

¹³ W tym 794 tys. zł na zakupy sprzętu i uzbrojenia w kwocie oraz 695 tys. zł na inwestycje i zakupy inwestycyjne.

¹⁴ Na podstawie § 2 ust 1 Decyzji nr 210/2021 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie upoważnień do zatwierdzania/podpisywania dokumentów.

¹⁵ Przy piśmie F-031/26/2022/MSB.

¹⁶ Na podstawie § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1718 ze zm.).

¹⁷ Pismo FB-7884/2021 Dyrektora Biura Finansów KGP z dnia 24 listopada 2022 r.

¹⁸ z tego: 21.014 tys. zł na świadczenia na rzecz osób fizycznych; 659.866 tys. zł na wynagrodzenia i uposażenia; 73.411 tys. zł na wydatki bieżące; 15.795 tys. zł na wydatki majątkowe oraz 1.529 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

¹⁹ Na łączną kwotę 61.702 tys. zł, w tym 54.202 tys. zł na wynagrodzenia/uposażenia oraz świadczenia pieniężne oraz 7.500 tys. zł na wydatki na inwestycje.

²⁰ Na podstawie meldunków kadrowych comiesięcznie przekazywanych do KGP.

²¹ Z wyłączeniem CBZC, dla którego fundusz płac ustalono przy założeniu pełnego zatrudnienia.

z dnia 25 września 2014 r. w sprawie nagród i zapomóg dla policjantów oraz tworzenia funduszu nagród i zapomóg dla policjantów²².

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, zgodnie z obowiązującą od wielu lat praktyką, limity wydatków na wynagrodzenia dla funkcjonariuszy ustalane były przez jednostkę nadrzędną w oparciu o przeciętne uposażenie naliczeniowe oraz stan zatrudnienia i każda jednostka zobowiązana jest gospodarować przyznanymi środkami w sposób umożliwiający realizację awansów jedynie w ramach przyznawanych środków. W przypadku zmian zatrudnienia w ciągu roku budżetowego, limity te są okresowo korygowane przez dysponenta II stopnia, celem zapewnienia jednostce środków niezbędnych do wypłaty uposażeń na poziomie iloczynu średniej naliczeniowej i faktycznego zatrudnienia w poszczególnych miesiącach²³;

- c) wydatków bieżących – ustalone zostały w oparciu o: liczbę zatrudnionych, w tym liczbę etatów policyjnych (np. wysokość odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, limitów na równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy, środków na utrzymanie komend: wojewódzkiej i powiatowych (miejskich) Policji²⁴ oraz Centralnego Biura Śledczego Policji²⁵),
- d) wydatków majątkowych – zwiększony został w stosunku do projektu planu z lipca 2022 r. zgodnie z rozdzielnikiem przesłanym przez Biuro Logistyki Policji KGP oraz na potrzeby funkcjonowania CBZC – zgodnie z rozdzielnikiem przesłanym przez Komendanta CBZC.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, po analizie przyznaných limitów do „faktycznej dyspozycji” KWP pozostawały środki na poziomie około 24,5% przewidywanego wykonania wydatków w tym zakresie przez KWP w Łodzi (rozdział 75404) oraz około 13,3% przez komendy miejskie i powiatowe Policji (rozdział 75405). Oznaczało to zabezpieczenie wydatków na bieżące funkcjonowanie jednostki przez okres około 2 miesięcy (biorąc pod uwagę średnie miesięczne wydatki).

Pomimo tak niskiego poziomu zabezpieczenia potrzeb na etapie planowania, KWP nie zgłaszała niedoszacowania przekazywanych limitów, o czym szerzej w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1234-1242, 1285-1375, 2258-2270)

Wydatki KWP jako dysponenta III stopnia, ujęte w ustawie budżetowej na 2023 r. przed nowelizacją²⁶, były tożsame z projektem planu i wyższe o 29.051,3 tys. zł (tj. o 3,9%) od wykonanych w 2022 r. (742.563,7 tys. zł). Jednocześnie, zobowiązania pozostałe do zapłaty na koniec 2022 r. wynosiły 82.323,7 tys. zł (stanowiły 11,1% wykonania w 2022 r. i 10,7% projektu planu finansowego na 2023 r.), w tym 5.956,5 tys. zł stanowiły zobowiązania wymagalne.

Najwyższa relacja zobowiązań w stosunku do planu na 2023 r.²⁷ wystąpiła w przypadku wydatków: na zakupy inwestycyjne komend miejskich i powiatowych Policji²⁸ (4733,2%), na utrzymanie jednostek organizacyjnych²⁹ (łącznie 198,3%) oraz na zakupy usług remontowych w komendach miejskich i powiatowych³⁰ (138,9%). Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, zaciągnięcie w 2022 r. zobowiązań przekraczających plan finansowy KWP w zakresie wydatków rzeczowych w roku 2023 spowodowane było niezwykle trudną sytuacją finansową jednostki w ostatnim kwartale roku 2022. Pomimo wielokrotnego zgłaszania niedoboru środków finansowych, budżet Komendy nie został zwiększony o kwotę niezbędną do uregulowania wszystkich bieżących zobowiązań

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 2160.

²³ Ustalane na podstawie meldunków kadrowych comiesięcznie przekazywanych do KGP.

²⁴ Wg iloczynu prognozowanego średniorocznego poziomu zatrudnienia i średniej kwoty wydatków na 1 etat, wynoszącej: 1.250 zł w rozdz. 75404 i 1.160 zł w rozdz. 75405, zwiększone o środki na funkcjonowanie Ośrodka Szkoleniowego w Sieradzu.

²⁵ Wg iloczynu prognozowanego średniorocznego poziomu zatrudnienia i średniej kwoty wydatków na 1 etat wynoszącej 3.000 zł.

²⁶ Ustawa budżetowa na 2023 r. z dnia 15 grudnia 2022 r. ogłoszona 8 lutego 2023 (Dz.U. z 2023 r. poz. 256).

²⁷ Z wyłączeniem §§ 4010 – 4120

²⁸ Zobowiązania w wysokości 7.099,8 tys. zł w rozdz. 75405 § 6060 wobec planu na kwotę 150 tys. zł.

²⁹ Zobowiązania w wysokości 18.778,6 tys. zł wobec planu w § 4000 w łącznej kwocie 9.472 tys. zł, najwyższa relacja dotyczyła rozdziałów: 75401 (120,1%), 75404 (154,2%) i 75405 (242,8%).

³⁰ Zobowiązania w wysokości 552,9 tys. zł w rozdz. 75405 § 4270 wobec planu na kwotę 398 tys. zł.

wynikających z realizacji zadań niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania Policji garnizonu łódzkiego i realizacji zadań nałożonych na formację ustawą o Policji, co skutkowało zakończeniem roku 2022 ze zobowiązaniami na poziomie blisko 20 mln zł, z czego około 6 mln zł stanowiły zobowiązania wymagalne. Jednocześnie złożony w dniu 09 grudnia 2022 r. wniosek KWP o przyznanie środków w ramach rezerwy celowej na uregulowanie zobowiązań wymagalnych roku 2022 pozostawał nierozpatrzone aż do dnia 30 grudnia 2022 r. (ostatni dzień roboczy roku 2022), kiedy to KWP otrzymała informację o jego odrzuceniu. Natomiast zobowiązania z tytułu wydatków inwestycyjnych wynikały z realizacji w styczniu 2023 r. umowy na zakup samochodów, zawartej w grudniu 2022 r. i sfinansowanej przez KGP w ramach środków przyznanych Policji ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025³¹.

(akta kontroli str. 1220-1221, 1234-1242, 1376-1429, 1453-1459, 3106-3211)

O wysokości zobowiązań oraz prognozowanym na 2023 r. zapotrzebowaniu na środki budżetowe, przewidywanych niedoborach, a także o udziale tych kwot w planie finansowym na 2023 r., KWP cyklicznie informowała KGP³², począwszy od 3 stycznia 2023 r. W pierwszych dwóch miesiącach roku przekazano pięć takich informacji, wskazując m.in. łączną kwotę poniesionych w tym okresie wydatków (39.103,6 tys. zł), stanowiącą 49,3% kwoty planowanych na 2023 r. wydatków rzeczowych (bez Programu Modernizacji Policji i wynagrodzeń). Niedobory środków wykazane zostały głównie w ramach wydatków na utrzymanie (§ 4000 – 13.037,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 1460-1464, 2114-2197)

Kontrola wykazała jednak, że w zapisach księgowych w styczniu 2023 r.³³ ujęto osiem dowodów księgowych wystawionych w roku 2022, z których cztery na kwotę 1,4 tys. zł dotyczyły operacji gospodarczych z roku 2022, o czym szerzej w pkt. 2 sekcji: „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 2013-2027)

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej³⁴, wydatki dysponenta III stopnia zwiększono do kwoty 780.058 tys. zł (o 8.443 tys. zł, tj. 1,09%), po tej zmianie zaplanowane dla KWP wydatki były łącznie wyższe o 37.494,3 tys. zł (o 5%) od wykonanych w 2022 r. Po uwzględnieniu pochodzących z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji³⁵ (dalej: CFWP) wydatków zrealizowanych w 2022 r. w kwocie 74.130,3 tys. zł, zaplanowane na 2023 r. wydatki stanowiły 95,5% wykonania 2022 r.

Na płace i pochodne³⁶ zaplanowano łącznie 669.971 tys. zł (106,9% wydatków z tego tytułu zrealizowanych w roku 2022³⁷), 76.229 tys. zł na świadczenia i równoważniki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych³⁸ (108,2% wykonania za 2022 r.³⁹). Ponadto 13.779 tys. zł zaplanowano na wydatki rzeczowe⁴⁰, (47,3% kwoty wydatkowanej w 2022 r.⁴¹), w tym 11.711 tys. zł na utrzymanie jednostek organizacyjnych⁴², 15.795 tys. zł na wydatki majątkowe i inwestycyjne (156,1% wykonania 2022 r.⁴³), 2.746 tys. zł na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (100,6% wykonania za 2022 r.⁴⁴), a także 1.529 tys. zł na finansowanie i współfinansowanie projektów

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 86.

³² W ciągu 2023 r. przekazano 18 zestawień tabelarycznych w tym zakresie.

³³ Wg zapisów konta 402-1 za okres 1-10 stycznia 2023 r.

³⁴ Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz. U. poz. 1574).

³⁵ Na podstawie art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz.U. z 2021 r. poz. 2445).

³⁶ §§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4710, 4780.

³⁷ 626.456,6 tys. zł.

³⁸ §§ 3020, 3030, 3050, 3070, 4180.

³⁹ 70.454,9 tys. zł.

⁴⁰ §§ 4000, 4170, 4210, 4220, 4230, 4250, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4380, 4390, 4400, 4410, 4420, 4430, 4480, 4500, 4510, 4520, 4550, 4700.

⁴¹ Odpowiednio: 29.159,7 tys. zł i 23.168,1 tys. zł.

⁴² §§ 4000, 4210, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4400, 4480, 4500, 4510, 4520.

⁴³ 10.117,7 tys. zł.

⁴⁴ 2.730,1 tys. zł.

z udziałem środków z Unii Europejskiej (44% wydatków poniesionych na ten cel w 2022 r.⁴⁵).

(akta kontroli str. 1234-1242, 1430-1459)

W trakcie roku budżetowego, w wyniku złożenia przez jednostkę 244 wniosków, plan finansowy KWP został zwiększony o 166.886,2 tys. zł (o 21,4%), w tym o 93.322,2 tys. zł z rezerw celowych (26 decyzji) oraz 154 decyzjami dysponenta wyższego stopnia o 73.564 tys. zł. Odrzucono 17 wniosków Komendy o zmiany planu m.in. z uwagi na wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁴⁶, a także ze względu na brak ich kompletności lub błędy w klasyfikacji oraz możliwość zgłoszenia blokady środków. Zwiększono plan finansowy m.in. na: świadczenia i równoważniki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych o 43.288,6 tys. zł (o 56,8%), płace i pochodne o 28.963,8 tys. zł (o 4,3%), wydatki rzeczowe o 85.590,3 tys. zł⁴⁷ (o 621%), wydatki majątkowe i inwestycyjne o 6.150,5 tys. zł (o 38,9%) oraz na wydatki z budżetu państwa w ramach projektów unijnych o 1.734 tys. zł (o 113,4%).

(akta kontroli str. 1465-1509)

W 2023 r. nie przyznawano KWP środków pochodzących z rezerwy ogólnej, natomiast przydzielone środki z rezerw celowych (poz. 4, 16, 35, 56, 59, 72 i 73) wyniosły łącznie 98.723,6 tys. zł⁴⁸. Ze środków przyznanych w ramach ww. rezerw celowych wydatkowano łącznie 92.977,8 tys. zł, co stanowiło 100% kwoty przyznanej, po uwzględnieniu zmniejszeń i blokad⁴⁹. Szczegółowym badaniem objęto środki czterech rezerw (poz. 16, 35, 59, 72) przyznane dziewięcioma decyzjami Ministra Finansów⁵⁰ w łącznej kwocie 33.322 tys. zł⁵¹, które po uwzględnieniu blokad⁵² w kwocie 287,4 tys. zł wykorzystano w 100%. Analiza wykazała, że wnioskowanie o te środki wynikało z faktycznych potrzeb, a rezerwy przeznaczone zostały na uregulowanie zobowiązań wymagalnych KWP, wypłatę świadczeń motywacyjnych funkcjonariuszom, wypłatę świadczeń pieniężnych, należności i innych płatności dotyczących funkcjonariuszy, a także na realizację dwóch zadań dofinansowanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi⁵³. Środki z rezerw nr 35, 59 i 72 zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem⁵⁴. Rezerwa nr 16 uruchamiana była pięciokrotnie na łączną kwotę 9.479 tys. zł na spłatę zobowiązań wymagalnych KWP. 46 z 50 objętych analizą wydatków⁵⁵ dokonanych ze środków pochodzących z rezerwy nr 16 wykorzystanych zostało na uregulowanie zobowiązań wymagalnych 2023 r. W czterech przypadkach uregulowano faktury, których termin wymagalności przypadał na 2024 r., o czym szerzej w pkt 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, str. 1504-1609, 1871-2012)

Zrealizowane w badanym okresie wydatki KWP wyniosły 945.024,3 tys. zł i stanowiły 121,1% wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej (po nowelizacji), 99,8% planu po zmianach (946.944,3 tys. zł) oraz 127,3% wydatków wykonanych w 2022 r. (742.563,7 tys. zł). Po uwzględnieniu wydatków pochodzących z CFWP w 2022 r.⁵⁶ oraz

⁴⁵ 3 477,8 tys. zł.

⁴⁶ Np. pismo FB-7292/2023/KK z 8 listopada 2023 r. wstrzymujące realizację wniosków o zwiększenie wydatków majątkowych ze środków pochodzących z oszczędności do momentu pełnego zabezpieczenia finansowego realizacji wydatków bieżących.

⁴⁷ Przeznaczone w całości na utrzymanie jednostek organizacyjnych.

⁴⁸ Łącznie 26 decyzji, w tym przyznające środki w ramach poszczególnych pozycji rezerw oraz decyzje zmieniające.

⁴⁹ Przyznane środki zmniejszono decyzjami Ministra Finansów o 5.401,3 tys. zł, kwota 341,6 tys. zł została zablokowana w trybie art. 177 ufp, a 2,8 tys. zł zwrócono na rachunek dysponenta wyższego stopnia.

⁵⁰ Nr: MF/FS7.4143.3.211.2023.MF.3171, MF/FS7.4143.3.288.2023.MF.4354 (wraz z korektą MF/FS7.4143.3.288.2023.MF.4354/K01), MF/FS7.4143.3.325.2023.MF.5115, MF/FS7.4143.3.343.2023.MF.6231, MF/FS7.4143.3.348.2023.MF.6444, MF/FS7.4143.3.351.2023.MF.6614 (wraz z korektą MF/FS7.4143.3.351.2023.MF.6614/K01), MF/FS7.4143.3.355.2023.MF.6687, MF/FS7.4143.3.316.2023.MF.4220, MF/FS7.4143.3.397.2023.MF.6124 (wraz z korektami: MF/FS7.4143.3.397.2023.MF.6124/K01 i MF/FS7.4143.3.397.2023.MF.6124/K02).

⁵¹ Co stanowiło 35,7% wszystkich środków z przyznanych rezerw celowych po zmianach (tj. 93.322,2 tys. zł).

⁵² 42.4143.12.126.2023.BD, 424143.12.149.2023.BD.

⁵³ Dalej: WFOŚiGW.

⁵⁴ Badaniem objęto 22,2% wydatków z rezerwy 35, 100% wydatków z rezerwy 59 oraz 15,5% wydatków z rezerwy 72.

⁵⁵ Stanowiących 89,3% wydatków poniesionych ze środków rezerwy nr 16.

⁵⁶ 74.130,3 tys. zł.

FWP w 2023 r.⁵⁷, wydatki zrealizowane w 2023 r. były wyższe od wykonania 2022 r. o 15,7% (o 128.399,7 tys. zł).

W szczególności: na płace i pochodne⁵⁸ przeznaczono 698.915,9 tys. zł (74% wydatków ogółem), na świadczenia i równoważniki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych⁵⁹ 119.190,9 tys. zł (12,6%), na wydatki rzeczowe⁶⁰ 99.252,2 tys. zł (10,5%), w tym 85.790,7 tys. zł na utrzymanie jednostek organizacyjnych⁶¹, na ZFŚS 2.924,3 tys. zł (0,1%), na wydatki majątkowe i inwestycyjne⁶² 21.911,5 tys. zł (2,3%) oraz 1.846 tys. zł na finansowanie i współfinansowanie projektów unijnych⁶³ (0,2%).

Na wzrost wydatków w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. o 202.460,6 tys. zł miały wpływ głównie:

- a) w zakresie wydatków płacowych⁶⁴ (wzrost o 72.459,2 tys. zł): wzrost wynagrodzeń funkcjonariuszy i pracowników na poziomie 7,8% zgodnie z ustawą budżetową na 2023 r., wprowadzenie przepisów podwyższających minimalną wysokość dodatku funkcyjnego dla funkcjonariuszy do poziomu 20% kwoty stanowiącej sumę wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za etatowy stopień policyjny, realizacja wypłat specjalnego świadczenia motywacyjnego do wszystkich funkcjonariuszy i pracowników cywilnych w łącznej kwocie ok. 8.500 tys. zł;
- b) w zakresie świadczeń⁶⁵ (wzrost o 48.736 tys. zł): wypłata równoważnika za umundurowanie, która w 2022 r. realizowana była praktycznie w całości w ramach środków pochodzących z CFWP (wzrost wydatków o 11.661,4 tys. zł), zwiększone wydatki z tytułu odpraw i wypłaty ekwiwalentów za niewykorzystany urlop w związku ze zwiększeniem odejść funkcjonariuszy na emeryturę (wzrost o 21.097,9 tys. zł), wprowadzenie w 2023 r. dodatkowego świadczenia motywacyjnego za długoletnią służbę wypłacanego wszystkim funkcjonariuszom o stażu służby przekraczającym 15 lat (wzrost o 11.301,8 tys. zł), zmiana sposobu naliczania dodatku terenowego dla funkcjonariuszy pełniących służbę w ramach akcji policyjnych na terenie innych garnizonów (wzrost o 2.038,1 tys. zł);
- c) w zakresie wydatków rzeczowych⁶⁶ (wzrost o 70.092,6 tys. zł): konieczność zapłaty zobowiązań wymagalnych roku 2022 na kwotę 5.956,5 tys. zł z budżetu roku 2023, sfinansowanie w 2022 r. części wydatków rzeczowych KWP ze środków CFWP (na kwotę 39.576,4 tys. zł) oraz odsetek uzyskanych z lokowania środków pochodzących z CFWP (1.113,9 tys. zł), a także wyjątkowo wysoki wzrost w 2023 r. cen towarów i usług;
- d) w zakresie wydatków majątkowych i inwestycyjnych (wzrost o 11.793,8 tys. zł)⁶⁷: sfinansowanie w 2022 r. części wydatków ze środków CFWP (na kwotę 22.101,7 tys. zł),
- e) w zakresie ZFŚS – wzrost o 194,2 tys. zł;
- f) w zakresie pozostałych wydatków, w tym w ramach paragrafów z ostatnią cyfrą inną niż „0” – spadek o 815,2 tys. zł.

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych⁶⁸ dominującą pozycję (95,4% ogółu wydatków⁶⁹) stanowiły wydatki bieżące⁷⁰, które wyniosły 901.465,9 tys. zł.

⁵⁷ 69,4 tys. zł.

⁵⁸ §§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4710, 4780.

⁵⁹ §§ 3020, 3030, 3050, 3070, 4180.

⁶⁰ §§ 4000, 4170, 4210, 4220, 4230, 4250, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4380, 4390, 4400, 4410, 4420, 4430, 4480, 4500, 4510, 4520, 4550, 4700.

⁶¹ §§ 4000, 4210, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4400, 4480, 4500, 4510, 4520.

⁶² §§ 6050 i 6060.

⁶³ Z ostatnią cyfrą paragrafu 1, 2, 6 i 9.

⁶⁴ §§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4710, 4780.

⁶⁵ §§ 3020, 3030, 3050, 3070, 4180.

⁶⁶ §§ 4000, 4170, 4210, 4220, 4230, 4250, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4380, 4390, 4400, 4410, 4420, 4430, 4480, 4500, 4510, 4520, 4550, 4700.

⁶⁷ §§ 6050 i 6060.

⁶⁸ Bez względu na źródła finansowania (tj. z czwartą cyfrą: 0, 1, 2, 6 i 9).

⁶⁹ 945.024,3 tys. zł.

⁷⁰ Paragrafy w grupie 4.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych⁷¹ wydatkowano 20.143,5 tys. zł (2,1%), a wydatki majątkowe wyniosły łącznie 23.414,9 tys. zł (2,5%). W porównaniu do 2022 r. zwiększył się udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (z 1,8 % do 2,5%), kosztem zmniejszenia udziału świadczeń na rzecz osób fizycznych (z 2,7% do 2,1%), tym niemniej, z uwagi na przeniesienie w 2022 r. części finansowania jednostki w zakresie wydatków rzeczowych, majątkowych i częściowo świadczeń⁷² w ciężar CFWP, faktycznie w grupie wydatków majątkowych odnotowano w 2023 r. spadek na poziomie 33%.

(akta kontroli str. 617-698, 802-827, 998-1001, 2428-2451, 2827-2878)

Przeciętne zatrudnienie⁷³ w 2023 r. wyniosło w garnizonie łódzkim 7.421,8 osób i w porównaniu do 2022 r. zmniejszyło się o 222,57 etatu (o 2,9%), głównie w komendach miejskich i powiatowych (rozdział 75405), m.in. w wyniku fluktuacji kadr spowodowanej waloryzacją emerytur dla funkcjonariuszy na poziomie 14,8%, przy jednoczesnym planowanym wzroście uposażeń na poziomie 7,8%.

Wykazane w Rb-70 za 2023 r.⁷⁴ wielkości dotyczące przeciętnego zatrudnienia i zatrudnienia na koniec okresu sprawozdawczego wyliczone zostały zgodnie z przepisami załącznika nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷⁵.

Wynagrodzenia⁷⁶ według sprawozdań Rb-70 wyniosły w 2023 r. 656.973 tys. zł i w porównaniu do roku 2022 (604.429 tys. zł) były wyższe o 52.544 tys. zł (tj. o 8,7%). Skutkowało to wzrostem przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto z 6.589,04 zł do 7.376,63 zł (o 12%). W zależności od statusu zatrudnienia, w 2023 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło:

- 5.263,18 zł w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń⁷⁷ (wzrost o 14,2%),
- 5.859,70 zł w grupie członków korpusu służby cywilnej⁷⁸ (wzrost o 13,7%),
- 7.847,20 zł w grupie funkcjonariuszy⁷⁹ (wzrost o 11,8%).

Limit wydatków przewidzianych w planie finansowym na 2023 r. na wynagrodzenia nie został przekroczony⁸⁰.

Kwota wydatków poniesionych przez KWP w 2023 r. na wynagrodzenia osobowe⁸¹ wyniosła 671.214 tys. zł i stanowiła 100% kwoty określonej w planie po zmianach. W porównaniu do 2022 r.⁸² wydatki te wzrosły o 65.383,1 tys. zł (o 10,8%), m.in. w związku z określonym w ustawie budżetowej wzrostem kwoty bazowej wynagrodzeń na 2023 r., wprowadzeniem nowej stawki minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wypłatą „specjalnego dodatku motywacyjnego”. Najwyższy kwotowo wzrost (o 30.211,8 tys. zł, tj. o 6,6%) dotyczył uposażeń funkcjonariuszy⁸³ oraz zaliczanych do wynagrodzeń innych należności funkcjonariuszy⁸⁴ (o 15.440,8 tys. zł, tj. o 89,9%) i poza

⁷¹ Paragrafy w grupie 3. Środki przeznaczono głównie na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy (w tym na wypłatę równoważników pieniężnych wypłacane funkcjonariuszom za brak lokalu mieszkalnego lub za remont lokalu mieszkalnego, zasiłków zagospodarowanie i zasiłki osiedleniowe oraz pomoc mieszkaniową), a także na dopłaty do wypoczynku oraz koszty przejazdów raz w roku dla funkcjonariuszy i ich rodzin.

⁷² W szczególności wypłatę równoważnika za umundurowanie.

⁷³ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

⁷⁴ Analiza na próbie danych za IV kwartał 2023 r. w odniesieniu do pracowników Komendy (rozdział 75404).

⁷⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 144 ze zm.

⁷⁶ Wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

⁷⁷ Status 01.

⁷⁸ Status 03.

⁷⁹ Status 10.

⁸⁰ Wykazane w dziale 754, rozdziale 75405, w statusie zatrudnienia 10, sprawozdania Rb-70 za IV kwartały 2023 r. wykonane wydatki z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (kol. 15) w kwocie 29.149,7 tys. zł, były o 0,83 zł wyższe niż plan tych wydatków (kol. 13). Wykazane w Rb-28 za 2023 r. wydatki w tym rozdziale (§ 4040 i 4070) nie przekroczyły planu.

⁸¹ Wg Rb-70, §§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070, 4080.

⁸² 605.830,9 tys. zł.

⁸³ § 4050.

⁸⁴ § 4060.

ww. przyczynami, dodatkowo był skutkiem wprowadzonych z dniem 1 marca 2023 r.⁸⁵ zmian rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego⁸⁶.

(akta kontroli str. 802-827, 1636-1652, 2257)

Poniesione w 2023 r. wydatki na wynagrodzenia pracowników i uposażenia funkcjonariuszy zatrudnionych w Komendzie⁸⁷ wyniosły łącznie 168.402,6 tys. zł, w tym 84.974,3 tys. zł (50,5%) przeznaczono na wynagrodzenia i uposażenia zasadnicze, a 83.428,3 tys. zł (49,5%) na dodatki do wynagrodzeń i uposażeń.

(akta kontroli str. 1610-1635, 1653-1654)

W 2023 r., 62 funkcjonariuszy zatrudnionych w garnizonie łódzkim Policji złożyło raporty o zwolnienie ze służby, skutkujące przejściem na emeryturę: w roku 2023 (18 osób) oraz do końca marca 2024 r. (44 osoby). Spośród tej liczby funkcjonariuszy, 32 osobom zwiększono dodatek funkcyjny⁸⁸ lub służbowy⁸⁹ w okresie do czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby w związku z przejściem na zaopatrzenie emerytalne. Kwota zwiększenia wyniosła od 20 zł do 1.500 zł (w tym dodatków służbowych od 100 zł do 600 zł), co stanowiło od 1% do 65% wartości dodatku przed zwiększeniem. Średnia kwota zwiększenia wyniosła 580,53 zł (41,8%), w tym 892,67 zł (42,7%) w przypadku dodatków funkcyjnych i 305,12 zł (41,3%) w przypadku dodatków służbowych. Ogółem ww. dodatki zwiększono o 18.577 zł, z tego dodatki funkcyjne o 13.390 zł i dodatki służbowe o 5.187 zł.

Na próbie⁹⁰ 15 spraw⁹¹ dotyczących podwyższenia dodatków⁹² przed odejściem funkcjonariuszy ze służby na emeryturę stwierdzono, że:

- rozkazy personalne podwyższające dodatek służbowy lub funkcyjny wydane były na wniosek bezpośrednich przełożonych, uzasadniony wysoką oceną wywiązywania się z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności służbowych; oceną kompetencji i postawy podczas pełnienia służby, odniesionymi sukcesami w prowadzonych śledztwach, a w pięciu przypadkach - realizacją dodatkowych obowiązków w okresie zwiększenia dodatku;
- jako podstawę prawną ich przyznania wskazano art. 104 ust. 2 lub ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁹³ oraz przepisów rozporządzenia w sprawie uposażenia policjantów;
- w dwóch przypadkach dodatki⁹⁴ przyznane zostały na czas nieokreślony, a w 13 na czas określony, tj. jednego⁹⁵ lub dwóch⁹⁶ miesięcy; Zastępca Komendanta wyjaśnił, że przyznawanie dodatków na czas określony ma większy walor motywacyjny, niż stałe składniki wynagrodzenia;
- w następstwie podwyższenia badanych 15 dodatków Komenda wypłaciła w 2023 r. z budżetu państwa odprawy w kwocie wyższej o 54,8 tys. zł, należny ekwiwalent za urlop w kwocie wyższej o 46,6 tys. zł oraz nagrody jubileuszowe w kwocie wyższej o 2,5 tys. zł;

⁸⁵ Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2023 r. i 28 lutego 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz.U. z 2023 r. poz. 376 i 385)

⁸⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1236 ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie uposażenia policjantów.

⁸⁷ Wg Rb-70 za IV kwartały 2023 r.

⁸⁸ 15 osób.

⁸⁹ 17 osób.

⁹⁰ Dobór celowy wg osądu kontrolera.

⁹¹ Pięć raportów w sprawie zwolnienia ze służby w 2023 r. i dziesięć w sprawie zwolnienia w 2024 r. W ośmiu przypadkach funkcjonariuszom podwyższono dodatek służbowy (od 100 zł do 500 zł, średnio o 268,38 zł, tj. o 37,4%), a w siedmiu - dodatek funkcyjny (od 540 zł do 1.500 zł, średnio o 998,57 zł, tj. o 47,2%).

⁹² Funkcyjnych – siedmiu osobom i służbowych – ośmiu osobom.

⁹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 145 (dalej: ustawa o Policji).

⁹⁴ Po jednym dodatku funkcyjnym i służbowym.

⁹⁵ W pięciu przypadkach.

⁹⁶ W ośmiu przypadkach.

- zwiększenie dodatków dla 10 funkcjonariuszy nastąpiło przed złożeniem raportów o zwolnienie ze służby, z czego w dziewięciu przypadkach od dnia ustalenia nowego dodatku przez Komendanta, do dnia złożenia przez funkcjonariuszy raportu upłynęło od czterech do 30 dni⁹⁷, a w jednym przypadku 61 dni; Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, obowiązujące przepisy nie nakładają na funkcjonariuszy konieczności wypowiedzenia umowy o pracę z wyprzedzeniem. NIK zauważa jednak, że brak komunikowania przez funkcjonariuszy z wyprzedzeniem zamiaru przejścia na emeryturę, może utrudniać prawidłowe przydzielanie zadań i długoterminowe rozłożenie pracy między funkcjonariuszy, co może wpływać na skuteczność zarządzania zasobami ludzkimi;
- w pięciu badanych przypadkach⁹⁸ rozkazy personalne o podwyższeniu dodatków służbowych/funkcyjnych wydano od trzech do dziewięciu dni po złożeniu przez funkcjonariuszy raportów o odejście ze służby, co szerzej opisano w pkt. 4 sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zastępca Komendanta potwierdził, że nowe dodatki w żadnym przypadku nie przekroczyły dopuszczalnych wartości, określonych w § 8 ust. 4 oraz § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uposażenia policjantów. Natomiast wyjaśniając dlaczego nie skorzystano z możliwości przyznania tym funkcjonariuszom nagród motywacyjnych, o których mowa w art. 110a ust. 1 ustawy o Policji, a które nie wpływają na wysokość świadczeń wypłacanych przez pracodawcę w związku z przejściem na zaopatrzenie emerytalne oraz na wysokość pobieranej przez funkcjonariusza emerytury, Zastępca Komendanta podał, że kwestia trybu przyznania nagrody pozostaje w gestii przełożonego, z tą tylko różnicą, że rozstrzygnięcie o przyznaniu nagrody motywacyjnej nie stanowi decyzji administracyjnej. Przesłanka wzorowej służby może występować zarówno jako warunek podwyższenia dodatku służbowego/funkcyjnego, jak i do udzielenia wyróżnienia nagrodą motywacyjną w formie pieniężnej – i w takich obszarach może być stosowania przez przełożonych w sprawach osobowych. Wybór w tym zakresie jest determinowany umotywowanym wnioskiem przełożonego policjanta i ewentualnym posiadaniem w poszczególnych pulach środków finansowych. Skoro przełożeni uzasadniali wnioski opierając się na określonych stanach faktycznych i stanach prawnych, to przy braku przesłanek negatywnych, organ Policji nie miał podstaw prawnych do odmowy wnioskowej podwyżki dodatku służbowego/funkcyjnego.

(akta kontroli str. 617-698, 802-827, 1655-1674, 2827-2845)

W 2023 r. 10 funkcjonariuszy (kursantów) zatrudnionych w siedmiu⁹⁹ jednostkach organizacyjnych Policji przez okres do 6 miesięcy¹⁰⁰ zostało zwolnionych, w tym dziewięciu z inicjatywy funkcjonariusza, a jedna z inicjatywy pracodawcy. Tym osobom KWP wypłaciła odprawę w łącznej wysokości 39 tys. zł, a czterem - dodatkowo kwotę 8,5 tys. zł z tytułu ekwiwalentu za urlop¹⁰¹ niewykorzystany z uwagi na odbywanie przez funkcjonariuszy szkolenia podstawowego i/lub przebywanie na zwolnieniu lekarskim.

(akta kontroli str. 1675-1685)

Wydatki poniesione w 2023 r. przez KWP na wynagrodzenia bezosobowe¹⁰² wyniosły 1.561,3 tys. zł, stanowiły 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2022 r.¹⁰³ były wyższe o 725,3 tys. zł (o 86,7%). Z uwagi na sfinansowanie w 2022 r. części wydatków z CFWP¹⁰⁴, poniesione w 2023 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe były niższe o 1,25%. Środki wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem na sfinansowanie realizowanych umów zlecenia i o dzieło oraz na wypłaty wynagrodzeń biegłych

⁹⁷ Z tego: w sześciu przypadkach od 4 do 14 dni (w tym w dwóch poniżej 7 dni) i w trzech od 15 do 30 dni.

⁹⁸ Dodatkowo, sytuacja taka wystąpiła w przypadku trzech funkcjonariuszy, nieobjętych analizą.

⁹⁹ Z tego po dwóch funkcjonariuszy zatrudnionych w: Oddziale Prewencji KWP, KMP Łódź i KMP Piotrków Trybunalski oraz po jednym zatrudnionym w KMP Skierniewice oraz KPP Kutno, KPP Pabianice i KPP Zgierz.

¹⁰⁰ Od 7 do 135 dni, średnio 94,2 dnia.

¹⁰¹ W liczbie od 7 do 18 dni.

¹⁰² § 4170.

¹⁰³ 836,1 tys. zł.

¹⁰⁴ 745 tys. zł.

i specjalistów powołanych¹⁰⁵ przez KWP w Łodzi lub/i podległe jednostki Policji garnizonu łódzkiego.

(akta kontroli str. 802-827, 2449-2451)

W 2023 r. w łódzkim garnizonie Policji realizowane były 33 umowy zlecenia i jedna umowa o dzieło. Umowy zlecenia zawarte były z 18 osobami, w tym z trzema pracownikami dwóch komend powiatowych Policji i dotyczyły: sprzątania pomieszczeń komend powiatowych i posterunków Policji oraz terenów zewnętrznych, pielęgnacji terenów zielonych, wykonywania zadań gospodarza strzelnicy i konserwatora w jednej z komend powiatowych, a także realizacji zadań na rzecz Samodzielnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji w Łodzi¹⁰⁶. Z tytułu ich realizacji poniesiono wydatki w łącznej kwocie 210,6 tys. zł. Analiza dziewięciu umów zlecenia¹⁰⁷ zawartych z pięcioma osobami (w tym wszystkich pięciu zawartych z trzema pracownikami łódzkiego garnizonu Policji) wykazała, że zlecane zadania istotnie różniły się od wykonywanych w ramach umów o pracę.

Umowa o dzieło zawarta została w 2020 r., dotyczyła tłumaczenia dokumentacji technicznej i w 2023 r. nie ponoszono wydatków w związku z jej realizacją.

(akta kontroli str. 1686-1703)

W ramach wydatków majątkowych w planie finansowym KWP na 2023 r. uwzględniono 15 zadań na kwotę 17.270 tys. zł¹⁰⁸. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji siedmiu zadań¹⁰⁹ na kwotę 2.100 tys. zł wskutek przesunięcia realizacji trzech inwestycji na kolejne lata, planowane przez jednostkę nadrzędną zakupy centralne oraz przeznaczenie środków na inne, pilniejsze potrzeby, a także wprowadzono 19 zadań¹¹⁰ na kwotę 9.910 tys. zł. Według planu po zmianach wydatki majątkowe KWP na 2023 r. wyniosły 24.450,4 tys. zł i zostały zrealizowane w kwocie 23.414,9 tys. zł (tj. 95,8%). Przeznaczono je na realizację 27 zadań, w tym 23 z nich zrealizowano w pełnym zakresie¹¹¹, zaś cztery¹¹² zrealizowano częściowo, co wynikało z harmonogramu prac robót budowlanych dot. siedziby CBZC, zmiany na 2024 r. terminu zakończenia budowy wiat fotowoltaicznych i zakupu części sprzętu w ramach projektu „Safe Stadion” oraz zerwania przez Komendę umowy z generalnym wykonawcą inwestycji współfinansowanej z Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014 – 2020. Niewykorzystane środki (1.035,4 tys. zł) zostały zgłoszone do blokady (1.004 tys. zł) lub zwrócone na rachunek jednostki nadrzędnej.

(akta kontroli str. 1855, 2449-2451, 2660-2705, 2816-2826, 3084-3091)

Ponadto, na realizację trzech projektów Programu Komisji Europejskiej Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Policja)¹¹³ w 2023 r. Komenda poniosła wydatki w łącznej kwocie 851 tys. zł, stanowiącej 53% kwoty planowanej po zmianach (1.606,4 tys. zł). Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, na stopień realizacji tych

¹⁰⁵ Na podstawie art. 618f. § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37).

¹⁰⁶ M.in. nadzór nad przestrzeganiem prowadzenia działalności wg. procedur wewnętrznych i instrukcji pracy oraz nad prowadzeniem dokumentacji dotyczącej bezpieczeństwa jądrowego, tworzenie lub udział w tworzeniu procedur wewnętrznych i instrukcji bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, prowadzenie wykazu źródeł promieniowania jonizującego itp.

¹⁰⁷ W związku z ich realizacją w 2023 r. wydatkowano łącznie 66 tys. zł.

¹⁰⁸ Z tego: 15.100 tys. zł § 6050, 1.475 tys. zł w § 6059 oraz w 695 tys. zł w § 6060.

¹⁰⁹ M.in.: budowy nowych siedzib PP w Ujeździe, Lubochni i Kleszczowie oraz zakupów: oświetlacza do ujawniania śladów biologicznych, serwera z oprogramowaniem zarządzającym, macierzy dyskowej.

¹¹⁰ M.in. dotyczących zakupu 49 szt. samochodów KIA Sportage, 5 szt. samochodów elektrycznych KIA NIRO i wiat fotowoltaicznych oraz spektrometru Ramana.

¹¹¹ W tym m.in.: II etap przebudowy budynku koszarowego nr 13 na terenie OPP w Łodzi przy ul. Pienistej 71 dla potrzeb SPKP i OPP; budowa nowych siedzib dwóch PP we Wrzącej i w Bolimowie; zakup 49 samochodów osobowych KIA Sportage; dopłata do zakupu pojazdu Kia Cee'd realizowanego z FWP; zakup spektrometru, sprzętu diagnostycznego, komputerów, schodolazu.

¹¹² 1. Rewitalizacja Miasta w obiekcie Policji przy ul. Sienkiewicza 28/30 oraz przy ul. Tuwima 12a (§ 6050 i 6059), 2. Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości - budowa obiektu na terenie OPP w Łodzi przy ul. Pienistej 71 w systemie modułowym w formule zaprojektuj i wybuduj, 3. Zakup wiat fotowoltaicznych oraz 4. Zakup sprzętu w ramach dwóch projektów realizowanych ze środków Programu Komisji Europejskiej Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

¹¹³ Ewidencjonowane w paragrafach z czwartą cyfrą 1 i 2 projekty: "ProSPeReS - opracowanie systemu zabezpieczania dużych zgromadzeń ludzkich w miejscach kultu religijnego", "Bezpieczny stadion - zintegrowany system ochrony obiektów sportowych wspierający bezpieczeństwo CBRN-E imprez masowych" i „HOTHREAT - dostosowane do potrzeb środki ochrony CBRNE dla hoteli i centrów konferencyjnych”.

wydatków miało przesunięcie na 2024 r. zakupu wysoce specjalistycznego, trudno dostępnego na rynku sprzętu, a niewykorzystane środki zgłoszono do blokady.

(akta kontroli str. 1842-1854, 1856-1870, 3106-3211)

W 2022 i 2023 r. w KWP nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 2449-2451)

Szczegółowym badaniem objęto 113 wydatków KWP w łącznej kwocie 48.362,1 tys. zł¹¹⁴, tj. 5,1% wydatków poniesionych w 2023 r. ze środków budżetu państwa. Doboru próby 35 wydatków¹¹⁵ dokonano metodą monetarną (MUS¹¹⁶) na podstawie zapisów konta 130-2¹¹⁷, natomiast 78 pozostałych¹¹⁸ wydatków dobrano w sposób celowy.

Ustalono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym (poza trzema przypadkami), na zadania inwestycyjne, zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. 51 z 113 wydatków opłacono w terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań. W pozostałych przypadkach wydatki na sumę 17.784,7 tys. zł zostały dokonane z opóźnieniem od pięciu do 220 dni, a zapłacone z tego tytułu odsetki za zwłokę wyniosły 2,4 tys. zł, o czym szerzej w pkt. 5 sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Stwierdzono również, że pomimo braku zabezpieczenia środków w planie finansowym KWP zawarła umowę na usługę utrzymania czystości terenów wewnętrznych i zewnętrznych w KPP Bekchatów, o czym szerzej w pkt 9 sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 867, 2465-2506, 2551-2576, 2792-2815, 2827-2845, 3106-3211)

W wyniku analizy¹¹⁹, przeprowadzonej na podstawie 22 decyzji zwiększających plan finansowy Komendy w ostatnich trzech dniach poszczególnych miesięcy II półrocza 2023 r. stwierdzono, że trzech płatności na łączną kwotę 13,3 tys. zł dokonano z przekroczeniem planu finansowego. Zagadnienie to szerzej opisano w pkt. 10 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 867, 2080-2092, 3106-3211)

Zaangażowanie roku bieżącego i przyszłych lat ewidencjonowane było przez Wydział Finansów KWP na podstawie miesięcznych informacji przekazanych przez kierowników komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację wydatków w szczególności wynikającej z klasyfikacji wydatków budżetowych, odrębnie dla każdego rozdziału, w terminie umożliwiającym sporządzenie sprawozdawczości miesięcznej.

(akta kontroli str. 3976-3014)

Porównanie kwot planu określonego w § 4000 grupa wydatków bieżących z zaangażowaniem we wszystkich paragrafach tej grupy (421, 422, 426, 428, 430, 434, 436, 438, 439 i 440) wykazało, że w każdym miesiącu okresu styczeń - listopad, w rozdziałach 75401, 75402, 75404 i 75405 zaangażowanie było wyższe od kwoty zaplanowanej i stanowiło od 109,5%¹²⁰ do 422,3%¹²¹ planu. Łączne przekroczenia planu w poszczególnych miesiącach wyniosły: w styczniu - 25.946 tys. zł (przy kwocie zobowiązań wymagalnych 2.549,9 tys. zł), w lutym - 18.664 tys. zł, w marcu - 16.987 tys. zł, w kwietniu - 9.739 tys. zł, w maju - 8.607 tys. zł, w czerwcu - 12.579 tys. zł, w lipcu - 16.330 tys. zł (przy kwocie zobowiązań wymagalnych 148 tys. zł), w sierpniu - 13.050 tys. zł, we wrześniu - 16.985 tys. zł (przy kwocie zobowiązań wymagalnych 322,6 tys. zł), w październiku - 18.513 tys. zł (przy kwocie zobowiązań wymagalnych 1.452,5 tys. zł), w listopadzie - 12.014 tys. zł.

W odniesieniu do pozostałych paragrafów klasyfikacji budżetowej, w 43 przypadkach¹²² wystąpiło zaangażowanie wydatków (w łącznej kwocie 24.094 tys. zł) pomimo nieujęcia

¹¹⁴ Z tego wydatki majątkowe na kwotę 18.429,1 tys. zł.

¹¹⁵ Na kwotę 20.295,6 tys. zł.

¹¹⁶ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹¹⁷ Za okres styczeń-listopad 2023 r.

¹¹⁸ Na kwotę 28.336,5 tys. zł.

¹¹⁹ Pod kątem czy w dniu poprzedzającym zatwierdzenie decyzji o zwiększeniu planu nie nastąpiło przekroczenie planu wydatków w zwiększanych paragrafach.

¹²⁰ W listopadzie w rozdziale 75401.

¹²¹ W styczniu w rozdziale 75405.

¹²² §§ 427, 441, 443 i 458 w rozdziałach 75401, 75404 i 75405.

ich w planie (w danej podziałce klasyfikacji budżetowej) bądź też na poziomie przekraczającym kwotę zaplanowaną (łącznie 18.412 tys. zł), w sytuacji wystąpienia w danym miesiącu zobowiązań wymagalnych (łącznie 3.052,5 tys. zł).

W KWP sporządzany był cyklicznie plan finansowo-rzeczowy z wyszczególnieniem poszczególnych grup wydatków (w tym grupy 4000) oraz pozycji budżetowych.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że w 2023 r., z uwagi na permanentny niedobór środków finansowych, KWP zmuszona była do ograniczania wydatków rzeczowych wyłącznie do takich, których brak realizacji zagrażałby ciągłości pracy jednostki. Jednocześnie mając na uwadze fakt, że poziom zobowiązań w grupie wydatków rzeczowych zaciągniętych w roku 2022 przekraczał limit przyznany na cały rok 2023, konieczne było zaciąganie zobowiązań ponad kwoty określone w planie celem uniknięcia paraliżu funkcjonowania Policji na terenie województwa łódzkiego. Zmiany w planie finansowym dokonywane były zgodnie z otrzymanymi decyzjami, bądź też w przypadku wprowadzenia korekt wewnętrznych (między pozycjami budżetowymi lub w ramach § 4000 pomiędzy poszczególnymi paragrafami wydatkowymi).

W ciągu 2023 r. KWP cyklicznie informowała KGP o niedoszacowaniu budżetu¹²³, w tym o wysokości spłacanych zobowiązań roku 2022 oraz nieposiadających pokrycia w planie wydatków jednostki zobowiązań roku bieżącego. Tym niemniej, zgodnie z wyjaśnieniami, pomimo wielokrotnego zgłaszania do jednostki nadrzędnej niedoboru środków finansowych, KWP otrzymywała w trakcie roku budżetowego dodatkowe środki przeważnie w wysokości umożliwiającej jedynie uregulowanie już wcześniej powstałych zobowiązań. Ciągłość działania jednostki wymagała zaciągania kolejnych zobowiązań, które powodowały zwiększenie zaangażowania wydatków budżetowych powyżej poziomu określonego w planie finansowym.

W miesiącu grudniu w żadnej podziałce klasyfikacji budżetowej nie wystąpiły przekroczenia poziomu zaangażowania ponad kwoty planowane.

(akta kontroli str. 985-997, 1460-1464, 2114-2197, 2879-2932)

W 2023 r. wydatki z tytułu odsetek (§ 458) wyniosły 182,8 tys. zł, w tym 95,3 tys. zł dotyczyło prawomocnych wyroków sądowych, a 87,4 tys. zł nieterminowych płatności (m.in. faktury za dostarczoną energię i ciepło oraz usługi pocztowe) spowodowanych trudną sytuacją finansową KWP.

(akta kontroli str. 998-1067, 1220-1221, 2879-2887)

Zobowiązania na koniec 2023 r. wyniosły 58.062,9 tys. zł i dotyczyły w szczególności dodatkowego uposażenia rocznego (38.981,7 tys. zł), dodatkowego wynagrodzenia rocznego (6.962,3 tys. zł), zakupu materiałów i wyposażenia (2.746,3 tys. zł), zakupu energii (2.397,5 tys. zł) oraz zakupu usług pozostałych (1.246,4 tys. zł). Wykazane zobowiązania wymagalne na koniec 2023 wyniosły 113,5 tys. zł i stanowiły odsetki od nieterminowych płatności za paliwo¹²⁴.

Powstałe w ciągu 2023 r. zobowiązania wymagalne, wykazywane w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28¹²⁵ dotyczyły głównie nieterminowo dokonywanych płatności związanych z bieżącym utrzymaniem (m.in. zakupem materiałów i wyposażenia, energii, usług remontowych oraz usług pozostałych) i spowodowane były przyznaniem jednostce limitów finansowych w grupie wydatków rzeczowych na poziomie niewystarczającym do terminowego regulowania płatności za usługi i dostawy niezbędne do utrzymania ciągłości działania Policji garnizonu łódzkiego.

(akta kontroli str. 998-1001, 1220-1221, 2879-2887)

Analiza wszystkich 50 faktur za paliwo wystawionych w 2023 r. przez PKN Orlen S.A. (na łączną kwotę 15.282 tys. zł) oraz związanej z nimi ewidencji operacji gospodarczych prowadzonej w księgach rachunkowych KWP wykazała, że w żadnym przypadku płatność nie została dokonana w 30-dniowym terminie określonym na fakturze. Nie dotrzymano również prolongowanych przez Orlen terminów płatności¹²⁶, a opóźnienia

¹²³ W ciągu 2023 r. przekazano 18 zestawień tabelarycznych w tym zakresie.

¹²⁴ Nota odsetkowa z 6 lipca 2023 r. wystawiona przez PKN Orlen S.A.

¹²⁵ W styczniu, lipcu, wrześniu i październiku.

¹²⁶ W przypadku 46 faktur na łączną kwotę 13.829,7 tys. zł Orlen wyraził zgodę (jedno lub dwukrotnie) na prolongacie terminu płatności, o czym każdorazowo KWP była informowana pismami z KGP.

wyniosły od siedmiu do 222 dni (co opisano w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”, w pkt. 5). W związku z powyższym, Orlen wystawił trzy noty odsetkowe¹²⁷ na łączną kwotę 749,9 tys. zł, z których żadna nie została zapłacona¹²⁸, z uwagi na negocjacje prowadzone przez KGP z dostawcą paliwa w zakresie umorzenia należności z tytułu odsetek.

(akta kontroli str. 1068-1130, 2827-2945)

W księgach rachunkowych KWP, na koncie 202 *Rozrachunki z tytułu zobowiązań budżetowych wobec dostawców*, ewidencjonowano m.in. datę wystawienia faktury oraz termin zapłaty, przy czym w przypadkach prolongaty tego terminu przez Orlen, ewidencja obejmowała termin przedłużony.

W KWP nie naliczono i nie zaewidencjonowano kwoty odsetek od zobowiązań, których pierwotny termin płatności minął, pomimo posiadania zobowiązań o takim charakterze na dzień 31 marca 2023 r. w kwocie 33,3 tys. zł, 30 czerwca 2023 r. w kwocie 166,6 tys. zł oraz na dzień 30 września 2023 r. w kwocie 252,2 tys. zł. Było to niezgodnie 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 Polskiej, który stanowi, że odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału. Odsetki od ww. zobowiązań zaewidencjonowano dopiero po wystawieniu w styczniu 2024 r. not odsetkowych nr N900027654 i N9000 przez PKN Orlen w 2024 r. (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 6).

Zobowiązania z tytułu noty odsetkowej na kwotę 113,5 tys. zł wystawionej przez Orlen 6 lipca 2023 r. (wpływ do Wydziału Finansów 16 lipca 2023 r.) zostały zaksięgowane dopiero 16 sierpnia 2023 r., skutkiem czego nie ujęto ich (również jako zobowiązania wymagalne) w miesięcznym sprawozdaniu Rb-28 za lipiec 2023 r. (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 7). Zostały natomiast wykazane w miesięcznych sprawozdaniach za sierpień-grudzień 2023 r. oraz w sprawozdaniu rocznym. Zobowiązania z tytułu dwóch not odsetkowych z 5 stycznia 2024 r. na łączną kwotę 636,4 tys. zł zostały zaewidencjonowane na koniec 2023 r. i wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28, jednak nie jako zobowiązania wymagalne, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 8.

(akta kontroli str. 867, 1068-1074, 1114-1219)

W okresie objętym kontrolą, 10 decyzjami Ministra Finansów wydanymi w trybie art. 177 upf w następstwie wniosków składanych przez KWP, zablokowane zostały wydatki na łączną kwotę 1.882,2 tys. zł, stanowiące głównie niewykorzystane środki przeznaczone na współfinansowanie projektów z wykorzystaniem środków unijnych¹²⁹ (1.536,3 tys. zł¹³⁰), 341,6 tys. zł stanowiły środki pochodzące z rezerw celowych, a kwota 4,3 tys. zł dotyczyła przyznanych¹³¹ z budżetu państwa, niewypłaconych do 30 września 2023 r. środków wynikających z ostatecznego rozliczenia funduszu przeznaczonego na realizację wypłaty specjalnego dodatku motywacyjnego¹³².

Przed złożeniem wniosków o zablokowanie planowanych wydatków, Komendant nie wnioskował o przeniesienie tych pozycji wydatków do innych podziałek klasyfikacji

¹²⁷ Z dnia 6 lipca 2023 r. na kwotę 113,5 tys. zł, z dnia 5 stycznia 2024 r. na kwotę 636,2 tys. zł i z dnia 5 stycznia 2024 r. na kwotę 0,2 tys. zł.

¹²⁸ Do dnia zakończenia kontroli.

¹²⁹ Z czwartą cyfrą inną niż zero.

¹³⁰ Z czego kwota 878,4 tys. zł niewykorzystanych środków w ramach Programu Komisji Europejskiej Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Policja) oraz 657,95 tys. zł środków niewykorzystanych na realizację projektu pn. "Rewitalizacja Centrum Łodzi - projekt 2" współfinansowanego ze środków RPO WŁ na lata 2014-2020.

¹³¹ Decyzją Ministra Finansów nr MF/BP6.4143.18.2.2023.ZUB z dnia 21 sierpnia 2023 r.

¹³² Wypłacanych na podstawie art. 41a znowelizowanej ustawy z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2666 ze zm.).

budżetowej, co – jak wyjaśnił Zastępca Komendanta, wynikało z charakteru przyznanych środków¹³³.

Nie zostały zgłoszone do blokady niewykorzystane środki w kwocie 30,7 tys. zł (w rozdz. 75405 § 6060), a kwotę 4,3 tys. zł (w rozdz. 75405 § 4010 i 4020) zgłoszono z opóźnieniem. Jak wyjaśnił Zastępca Komendanta, pozostałość w kwocie 30,35 tys. zł dotyczyła środków przyznanych w ramach Programu modernizacji Policji (...), w przypadku których, zgodnie z przyjętą praktyką, informacja o braku możliwości wykorzystania środków została przekazana do właściwego biura merytorycznego KGP, odpowiedzialnego za podjęcie decyzji o ich dalszym przeznaczeniu (przeniesienie na realizację innych zadań, przeniesienie między jednostkami Policji etc.), a kwota 0,32 tys. zł stanowiła pozostałość na zakupach realizowanych jeszcze w dniach 28 i 29 grudnia 2023 r. Natomiast wyjaśniając przyczyny zgłoszenia do blokady środków budżetowych w kwocie 4,3 tys. zł dopiero w dniu 13 grudnia 2023 r., Zastępca Komendanta wskazał na brak szczegółowych wytycznych jednostki nadrzędnej w tym zakresie i podjęciu decyzji o ujęciu tej kwoty we wniosku o blokadę wydatków po telefonicznych konsultacjach z jednostką nadrzędną.

(akta kontroli str. 617-698, 1559-1591, 3106-3211)

1.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Ustalony w planie finansowym na 2023 r. limit wydatków z budżetu środków europejskich wynosił 8.414 tys. zł i w ciągu roku został zwiększony do kwoty 10.621,7 tys. zł (tj. o 26,2%). Wydatki te zostały zrealizowane w kwocie 5.866,4 tys. zł, stanowiącej 55,2% planu po zmianach oraz 32,5% wydatków budżetu środków europejskich wykonanych w 2022 r. (18.057,8 tys. zł).

Wydatki te poniesiono na realizację trzech projektów:

1. „Rewitalizacja Obszarowa Centrum Łodzi – Projekt 2” współfinansowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 i dotyczącego kompleksowej modernizacji - w ramach partnerstwa z Miastem Łódź - dwóch nieruchomości¹³⁴ będących w zarządzie Policji oraz przystosowania budynków do aktualnie obowiązujących przepisów¹³⁵. W 2023 r. wydatkowano 6.672,7 tys. zł (w tym dofinansowanie z UE – 5.705,8 tys. zł), tj. odpowiednio: 59,5% planu po zmianach dla środków krajowych i 54,6% dla środków europejskich;
2. „Poszukiwania osób ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości” realizowany w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021¹³⁶. Poniesione w 2023 r. wydatki wyniosły 118,2 tys. zł (w tym dofinansowanie z UE – 100,8 tys. zł), tj. odpowiednio: 92,9% (dla środków krajowych) i 94,6% (dla środków europejskich) planu po zmianach Środki przeznaczono na seminarium eksperckie oraz szkolenia kaskadowe dla wydziału kryminalnego, zakupiono specjalistyczny sprzęt¹³⁷ i w IV kwartale wypłacono dodatkowe wynagrodzenia oraz dodatki zadaniowe dla osób zaangażowanych w realizację projektu;
3. „Synergia działania służb kluczem do bezpiecznego jutra” realizowany w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021, przy udziale Interpolu,

¹³³ Głównie środki na współfinansowanie projektów z wykorzystaniem środków unijnych lub przyznane z rezerwy celowych.

¹³⁴ Przy ul. Sienkiewicza 28/30 oraz przy ul. Tuwima 12a w Łodzi.

¹³⁵ Umowa UDA-WND-RPLD.06.03.01-100003/17-00 z dnia 29.08.2017 r. Czas trwania projektu: 17 stycznia 2017 r. – 31 grudnia 2023 r.; wartość projektu dla KWP w Łodzi: 44.665,6 tys. zł, łączna wartość wydatków kwalifikowalnych: 35.247,4 tys. zł, w tym dofinansowanie – 29 960,3 tys. zł. Od początku realizacji projektu do dnia 31 grudnia 2023 r. poniesione wydatki wyniosły 27.910 tys. zł (w tym dofinansowanie z UE – 26.027 tys. zł).

¹³⁶ Planowany okres realizacji projektu: 1 stycznia 2021 r. – 30 kwietnia 2024 r., wartość projektu dla KWP w Łodzi – 597,8 tys. zł (w tym dofinansowanie – 508,1 tys. zł); do 31 grudnia 2023 r. poniesiono wydatki w łącznej kwocie: 584,4 tys. zł (w tym dofinansowanie z UE – 497 tys. zł).

¹³⁷ M.in. flipchart z modulem i kartą, zestaw komputerowy z drukarką mobilną, rowery, bagażniki rowerowe montowane na hak pojazdu, kamera samochodowa.

Straży Granicznej i organizacji mających na celu poszukiwanie osób zaginionych¹³⁸. W 2023 r. wydatkowano 70,4 tys. zł (w tym dofinansowanie z UE – 59,8 tys. zł), tj. odpowiednio: 82,1% planu po zmianach dla środków krajowych i 91,8% dla środków europejskich. Środki przeznaczone na realizację wizyty studyjnej na Litwie, Łotwie i Estonii oraz zakup urządzeń biurowych.

Niski stopień realizacji planu wydatków w 2023 r. wynikał z zerwania w czerwcu 2023 r. umowy z wykonawcą kompleksowej modernizacji nieruchomości, który nie wywiązywał się z umówionych terminów realizacji prac i przestał regulować swoje zobowiązania wobec podwykonawców. Z uwagi na upływający z końcem 2023 r. okres kwalifikowalności wydatków dla tego projektu, KWP podjęła działania w celu wyłonienia nowego wykonawcy, który dokończy realizację inwestycji. Pomimo przeprowadzenia dwóch postępowań, do końca 2023 r. nie udało się wyłonić nowego wykonawcy, wobec czego niewykorzystane środki w kwocie 4.744,2 tys. zł zostały zgłoszone do blokady w trybie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, wnosząc w marcu 2023 r. do KGP o zwiększenie budżetu środków europejskich na realizację projektu współfinansowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, Komenda nie posiadała wiedzy na temat problemów generalnego wykonawcy, a potrzeby oszacowano w oparciu o wynikającą z umowy łączną kwotę dofinansowania, pomniejszoną o wydatki wykonane w latach poprzednich, przy założeniu wzrostu cen zakupu wyposażenia. Pozostała kwota 11,1 tys. zł (0,1% planu po zmianach) stanowiła oszczędności powstałe podczas realizacji dwóch projektów finansowanych z Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021.

(akta kontroli str. 617-698, 1704-1841, 1855)

Objęte badaniem¹³⁹ wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 3.518,3 tys. zł (60% poniesionych) zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym oraz przeznaczono na cel i zadanie określone w umowie o dofinansowanie. Wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, w tym na podstawie umów zawartych z wykonawcami dostaw i robót budowlanych, wyłonionymi w trybie przetargu nieograniczonego, a płatności zostały zrealizowane terminowo.

(akta kontroli str. 802-827, 1736-1737)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie przygotowania projektu planu finansowego na 2023 r. KWP nie zgłaszała do KGP na piśmie niedoszacowania zabezpieczenia finansowego, co było działaniem nierzetelnym.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, formuła planowania wydatków na poszczególnych etapach determinowana była poleceniem jednostki nadrzędnej w tym zakresie. W zależności od otrzymanych poleceń, Komenda przekazywała na etapie planowania dodatkowe dane dotyczące prognozowanych potrzeb (np. w postaci druków BW-IA) lub jedynie informacje o podziale przyznanych przez dysponenta II stopnia kwot na poszczególne rodzaje wydatków. Zastępca Komendanta wyjaśnił, że praktyką jest zabezpieczanie wydatków rzeczowych na zdecydowanie zaniżonym poziomie i sukcesywne zwiększanie planu finansowego w trakcie trwania roku budżetowego do poziomów niezbędnych do zabezpieczenia bieżących potrzeb (w zależności od możliwości dysponenta wyższego stopnia i przy wykorzystaniu różnych źródeł finansowania, takich jak środki budżetowe, rezerwy celowe, fundusze celowe etc.). Ponadto Zastępca Komendanta wskazał, że jednostka nadrzędna dysponowała wiedzą o znaczącym niedoborze środków finansowych, ponieważ niedoszacowanie projektu planu finansowego w zakresie wydatków rzeczowych jest problemem, który występuje w KWP Łodzi od wielu lat,

¹³⁸ Planowany okres realizacji projektu: 1 lipca 2021 r. – 29 grudnia 2023 r., wartość projektu dla KWP w Łodzi – 1.118 tys. zł (w tym dofinansowanie – 950,3 tys. zł); do 31 grudnia 2023 r. wydatkowano 1.069,6 tys. zł (w tym dofinansowanie z UE – 909,1 tys. zł).

¹³⁹ Dobrane w sposób celowy na podstawie pięciu zleceń płatności z budżetu środków europejskich o największej wartości.

a w ostatnim kwartale 2022 r. KWP w Łodzi cyklicznie przekazywała do jednostki nadrzędnej bieżące analizy w zakresie niedoborów środków finansowych na rok 2022. Tym niemniej, z uwagi na ograniczone możliwości jednostki nadrzędnej, zwiększenia planu następowały ze znacznym opóźnieniem i nie były wystarczające, czego efektem było zakończenie roku budżetowego ze zobowiązaniami wymagalnymi w zakresie wydatków rzeczowych na poziomie blisko 6.000 tys. zł. NIK zauważa, że projekt planu finansowego na 2023 r. (z lipca 2022 r.) opiewał na łączną kwotę wydatków 715.915 tys. zł i był jedynie o 1,4% wyższy od wydatków zrealizowanych w 2021 r. (706.055,9 tys. zł), a w kwocie zrealizowanych w 2023 r. wydatków KWP (945.024,3 tys. zł), aż 82.323,7 tys. zł stanowiły uregulowane zobowiązania roku 2022 r. W związku z powyższym, zdaniem NIK, zasadne było informowanie o nieszacowaniu zabezpieczenia finansowego już na etapie prowadzonych prac planistycznych.

(akta kontroli str. 617-698, 1234-1284, 2260-2270)

2. W zapisach księgowych w styczniu 2023 r.¹⁴⁰ ujęto cztery dowody księgowe na kwotę 1,4 tys. zł, dotyczące operacji gospodarczych z roku 2022, które wpłynęły do Komendy w dniach 2 i 3 stycznia 2023 r. Stanowiło to naruszenie przepisu ujętego w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴¹, zgodnie z którym, w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Zapisy te dotyczyły należnych Urzędowi Miasta w Warcie i Urzędowi Gminy w Szczercowie opłat za wywóz odpadów w grudniu 2022 r. w łącznej wysokości 1,0 tys. zł oraz należnego Kutnowskiemu Szpitalowi Samorządowemu czynszu za grudzień 2022 r. w kwocie 0,4 tys. zł, a ich ujęcie w księgach roku 2023 miało wpływ na sprawozdawczość miesięczną (za styczeń) i roczną, zarówno za 2022 r., jak i za 2023 r.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, wynikało to z pomyłki pracownika, a błędnie zaksięgowana kwota, stanowi zaledwie tysięczną część promila łącznych kosztów roku budżetowego, tym samym nie stanowi wartości istotnej.

(akta kontroli str. 867, 2013-2079, 3106-3211)

3. Komenda niezgodnie z przeznaczeniem, tj. z naruszeniem art. 154 ust. 7 ufp, wykorzystwała środki w kwocie 131,4 tys. zł pochodzące z rezerwy celowej poz. 16. Środki te wydatkowano w dniach 28 i 29 grudnia 2023 r. na uregulowanie czterech faktur¹⁴², których termin wymagalności przypadał na styczeń 2024 r., podczas gdy zgodnie z decyzją Ministra Finansów¹⁴³ rezerwa celowa nr 16 przeznaczona została na regulowanie w 2023 r. zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że z uwagi na zatwierdzenie w dniu 21 grudnia wniosku o przesunięcie środków w planie finansowym garnizonu łódzkiego na kwotę 2 596,2 tys. zł i brak informacji o akceptacji przez dysponenta części dwóch wniosków o środki z rezerwy celowej nr 16 na łączną kwotę 3 568,8 tys. zł na spłatę zobowiązań wymagalnych w 2023 r., w związku z czasem jaki pozostał do końca roku budżetowego (4 dni robocze) oraz możliwością odrzucenia przez dysponenta wniosków o środki z rezerwy (sytuacja taka miała miejsce na koniec 2022 r.) podjęto decyzję o zapłacie części faktur objętych wnioskami o środki z rezerwy ze środków pochodzących z przesunięć w planie KWP. Zastępca Komendanta wskazał ponadto, że faktury te zostały uregulowane po dniu złożenia wniosków o rezerwy celowe i zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem rezerwy, tj. na uregulowanie zobowiązań wymagalnych roku 2023, zaś przepis art. 259 ufp nie wyłącza możliwości zakwalifikowania do rezerwy celowej wydatków poniesionych przed dniem zatwierdzenia złożonego z odpowiednim wyprzedzeniem wniosku.

¹⁴⁰ Konto 402-1 za okres 1-10 stycznia 2023 r.

¹⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej: uor.

¹⁴² Na łączną kwotę 829,5 tys. zł, w tym jedna z faktur zapłacona została środkami z rezerwy w części.

¹⁴³ Decyzja nr MF/FS7.4143.3.355.2023.M.6687 z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023.

Po otrzymaniu środków z rezerwy nr 16 KWP regulowała kolejne faktury zgodnie z przypadającym terminem wymagalności do wysokości środków otrzymanych z rezerwy.

NIK wskazuje, że mając na względzie roczność budżetu, rezerwa celowa zaplanowana w poz. 16 zgodnie z tytułem została utworzona z przeznaczeniem na sfinansowanie wymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa, a wskazane cztery faktury nie posiadały charakteru zobowiązania wymagalnego w 2023 r., brak było zatem podstaw do ich zapłaty ze środków ww. rezerwy.

(akta kontroli, str. 1075-1083, 1871-1932, 2879-2962)

4. Siedmiu¹⁴⁴ funkcjonariuszom¹⁴⁵ Komendant zwiększył dodatki funkcyjne lub służbowe wydając rozkazy personalne w grudniu 2023 r., tj. od 4 do 36 dni po złożeniu w 2023 r. przez nich raportów o zwolnienie ze służby¹⁴⁶ w związku z przejściem na emeryturę¹⁴⁷, co było działaniem niegospodarnym i niecelowym. W powyższych przypadkach łączna kwota zwiększenia dodatków wyniosła 1.987 zł (od 192 zł do 540 zł, średnio o 286,86 zł), tj. o 35,2%.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, dodatki służbowe/funkcyjne, przyznawane na mocy decyzji administracyjnych Komendanta, stanowią dopuszczoną przepisami prawa część systemu motywacyjnego, zaś długi staż służby nie stanowi przesłanki negatywnej do podwyższenia dodatku służbowego na czas określony, wręcz przeciwnie - jest odbierany jako część potencjału funkcjonariusza, który można wykorzystać z korzyścią dla Policji. Zastępca Komendanta podkreślił też, że w żadnym przypadku nie było formalnego związku odejścia z podwyższeniem dodatku służbowego/funkcyjnego na czas określony policjantom, którzy w czasie obowiązywania podwyższonego dodatku złożyli raporty do przełożonego o rozwiązanie stosunku służbowego w związku z chęcią pobierania zaopatrzenia emerytalnego lub rentowego. W analizowanych przypadkach przełożony policjanta zainicjował postępowanie administracyjne w zakresie podwyższenia dodatków, tj. sporządził wniosek personalny i skierował go drogą służbową, poprzez kolejne szczeble hierarchicznej podległości, do właściwej komórki kadrowej, jeszcze przed złożeniem przez policjanta raportu o zwolnienie ze służby. Również prowadzone w komórce kadrowej kolejne czynności kancelaryjne, zakończone były uzyskaniem - jeszcze przed datą wpływu tych raportów - zgody Komendanta na zmianę wysokości dodatku. Samo wydanie decyzji administracyjnej było natomiast formalnym efektem oficjalnego procesu decyzyjnego, przeprowadzonego przed złożeniem raportu o zwolnienie ze służby.

Jednocześnie Zastępca Komendanta wyjaśnił, że policjant, chcący na własną prośbę opuścić szeregi formacji, zobowiązany jest złożyć jedynie oświadczenie woli – raport, skierowany drogą służbową do przełożonego, wraz ze wskazaniem proponowanej przez siebie daty rozwiązania stosunku służbowego. Nie musi uzasadniać motywów swojej decyzji i nie jest zobligowany przepisami prawa do wcześniejszego uprzedzenia/poinformowania przełożonego właściwego w sprawach osobowych o osobistym zamiarze rozwiązania stosunku służbowego w Policji. Dodatkowo, ustawa o Policji w odróżnieniu od ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁴⁸, nie wprowadza ustawowego czasookresu wypowiedzenia umowy o pracę.

Nie kwestionując wskazanych przez przełożonych zasług funkcjonariuszy, podwyższanie dodatków funkcyjnych i służbowych, w sytuacji gdy funkcjonariusze ci złożyli już wnioski o zwolnienie ze służby, a zwłaszcza jeśli jednocześnie spełniali warunki uzyskania świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego, skutkowało – w ocenie NIK - wydatkowaniem środków z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy

¹⁴⁴ O numerach: 790455, 790682, 790712, 860010, 790902, 790527 i 790868 (w tym pięciu z analizowanej próby).

¹⁴⁵ Spośród 32 funkcjonariuszy, którym zwiększono dodatek funkcyjny lub służbowy w okresie do czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby w związku z przejściem na emeryturę.

¹⁴⁶ W okresie od 23 listopada 2023 r. do 12 grudnia 2024 r.

¹⁴⁷ Funkcjonariusze ci odeszli na emeryturę w lutym 2024 r.

¹⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1565, dalej: Kodeks pracy.

i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

NIK zauważa, że konsekwencją takich decyzji jest poniesienie przez Komendę zwiększonych wydatków na wypłatę należnych funkcjonariuszowi świadczeń, w tym odprawy (art. 115 ust. 1 ustawy o Policji), ewentualnego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop (art. 115 a), nagrody jubileuszowej (art. 111) oraz konieczność zapewnienia dodatkowych środków dla Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA na wypłaty przyszłych wyższych emerytur. W następstwie podwyższenia ww. siedmiu dodatków, Komenda wypłaciła w 2023 r. z budżetu państwa odprawy w kwocie wyższej łącznie o 11,9 tys. zł, należny ekwiwalent za urlop w kwocie wyższej o 4,6 tys. zł oraz dwie nagrody jubileuszowe w kwocie wyższej o 1,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 617-698, 802-827, 1655-1674, 2827-2845)

5. Nieterminowo dokonywano rozliczeń z kontrahentami. Na badanej próbie 113 wydatków w łącznej kwocie 48.362,1 tys. zł ustalono, że w 62 przypadkach¹⁴⁹ na kwotę 17.784,7 tys. zł nie dotrzymano ustalonych terminów zapłaty wynikających z wystawionych faktur, a opóźnienia wyniosły od pięciu do 222 dni. Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być ponoszone w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Wskutek nieterminowego regulowania badanych zobowiązań, kwota naliczonych odsetek na koniec grudnia 2023 r. wyniosła 820,8 tys. zł, zaś zapłaconych – 2,4 tys. zł, co stanowiło 2,75% łącznej kwoty odsetek, zapłaconych w 2023 r. w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług (87,4 tys. zł).

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że problemy finansowe KWP w zakresie bieżącego regulowania zobowiązań z tytułu wydatków rzeczowych wynikały z przekazania jednostce limitów finansowych na poziomie uniemożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie.

(akta kontroli str. 867, 1068-1072, 2465-2483, 2761-2791, 2827-2945)

6. W księgach rachunkowych KWP nie zaewidencjonowano na koniec I, II i III kwartału 2023 r. odsetek od zobowiązań z tytułu faktur za paliwo, pomimo upływu 30-dniowego terminu płatności wynikającego z umowy z kontrahentem oraz z art. 8 ust. 2 i art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych¹⁵⁰. Było to niezgodne z przepisem § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont¹⁵¹, stanowiącym iż odsetki powinny być naliczone i zaewidencjonowane nie później niż na koniec każdego kwartału. W konsekwencji, zobowiązania z tytułu tych odsetek nie były wykazywane w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28¹⁵².

Zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Komendanta „*mając na uwadze fakt sukcesywnego przedłużania terminów płatności przez kontrahenta KWP w Łodzi samodzielnie nie naliczała odsetek od faktur, których termin płatności nie upłynął. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych „odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału”. Faktury, w stosunku do których Orlen SA przedłużył termin płatności nie były przeterminowane, wobec czego ewentualne odsetki były ewidencjonowane w księgach rachunkowych jednostki dopiero po wystawieniu przez kontrahenta not odsetkowych. Otrzymane noty stanowiły potwierdzenie faktu, że pomimo*

¹⁴⁹ W tym: 50 faktur za paliwo wystawionych w 2023 r. przez Orlen na łączną kwotę 15.282 tys. zł oraz 12 płatności na łączną kwotę 2.502,7 tys. zł spośród pozostałych, objętych analizą wydatków budżetowych.

¹⁵⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1790, dalej: ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

¹⁵¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 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 Polskiej (Dz. U. z 2020 r., poz. 342).

¹⁵² W miesiącach od marca do listopada.

przedłużenia terminu płatności kontrahent skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 8 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

(akta kontroli str. 867, 1068-1074, 2879-2887)

7. Niezapłacona przez Komendę nota odsetkowa¹⁵³ z dnia 6 lipca 2023 r. (wpływ do Wydziału Finansów 18 lipca 2023 r.), ujęta została w księgach rachunkowych dopiero 16 sierpnia 2023 r., tj. z naruszeniem art. 20 ust 1 uor, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Konsekwencją powyższego było niewykazanie zobowiązań w kwocie 113,5 tys. zł (w tym wymagalnych) w miesięcznym sprawozdaniu Rb-28 za lipiec 2023 r. Z-ca Komendanta wyjaśnił, iż opóźnienie w zaksięgowaniu noty odsetkowej spowodowane było wydłużonym obiegiem tego dokumentu związanym z okresem urlopowym.

(akta kontroli str. 867, 1068-1074, 1121-1124, 1171-1177, 2827-2945)

8. Zobowiązania z tytułu dwóch not odsetkowych z 5 stycznia 2024 r. na łączną kwotę 636,4 tys. zł zostały zaewidencjonowane na koniec 2023 r. i wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28, jednak nie jako zobowiązania wymagalne, pomimo to, że obowiązek ich zaewidencjonowania wynika z art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp oraz § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont. Zastępca Komendanta wyjaśnił, że *faktury, w stosunku do których Orlen SA przedłużył termin płatności nie były przeterminowane, wobec czego ewentualne odsetki były ewidencjonowane w księgach rachunkowych jednostki dopiero po wystawieniu przez kontrahenta not odsetkowych.*

(akta kontroli str. 1125-1129, 2879-2887, 2968-2975)

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu opóźnieniom w transakcjach handlowych wierzycielowi bez wezwania przysługują odsetki ustawowe za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego, jeżeli wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie.

9. KWP zaciągnęła zobowiązanie, tj. zawarła w 2023 r. umowę¹⁵⁴ na kwotę 171,7 tys. zł, bez upoważnienia określonego planem finansowym jednostki, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ufp. We wniosku o wszczęcie postępowania w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, poprzedzającym wyłonienie wykonawcy, znalazła się adnotacja głównego księgowego o braku środków w planie finansowym KWP na zaciągnięcie zobowiązania. Poniesione w 2023 r. w związku z realizacją tej umowy wydatki wyniosły łącznie 171,7 tys. zł¹⁵⁵. Zastępca Komendanta wyjaśnił, że zawarcie tych umów było niezbędne dla bieżącego funkcjonowania KWP i obejmowało utrzymanie czystości i porządku w miejscu pracy, co jest obowiązkiem pracodawcy wynikającym z przepisów Kodeksu pracy oraz § 14 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁵⁶. Jak wynika z wyjaśnienia, Komendant działał w stanie wyższej konieczności, bowiem w czasie zawarcia i realizacji przedmiotowej umowy, na terenie kraju obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego spowodowany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

(akta kontroli str. 2465-2506, 2551-2576, 2792-2815, 2827-2845, 3094-3211)

10. Z przekroczeniem planu finansowego dokonano płatności na łączną kwotę 13,3 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp. Dotyczyło to płatności w dniach:

¹⁵³ Nota dotycząca ośmiu faktur wystawionych przez PKN Orlen S.A. w 2023 r., z 14-dniowym terminem płatności od daty jej wystawienia.

¹⁵⁴ Umowa nr 111/2023/Kb z dnia 25 kwietnia 2023 r. na usługi sprzątnięcia pomieszczeń biurowych, terenów zewnętrznych i pielęgnację zieleni w obiektach KWP w Łodzi oraz jednostkach podległych.

¹⁵⁵ Zrealizowane w dniach: 10 lipca, 11 sierpnia, 5 września, 6 października i 13 listopada 2023 r. płatności na kwotę 34,3 tys. zł każda.

¹⁵⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 ze zm.

- 28 lipca 2023 r. w rozdz. 75407 § 4060 na kwotę 13 tys. zł z tytułu wypłaty nagród dla funkcjonariuszy w łącznej wysokości 24,2 tys. zł. Wniosek o zmianę planu został wprowadzony przez KWP do systemu obsługi budżetu państwa Trezor w dniu 21 lipca 2023 roku, a zwiększenie planu nastąpiło w dniu 31 lipca 2023 r.;
- 30 sierpnia 2023 r. w rozdz. 75401 § 4170 na kwotę 0,1 tys. zł w związku z zapłatą zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzenia biegłego sądowego. Zmiana planu nastąpiła w dniu 31 sierpnia 2023 r.;
- 28 września 2023 r. w rozdz. 75405 § 4580 na kwotę 0,3 tys. zł w związku z dokonaniem płatności w wysokości 0,9 tys. zł z tytułu zapłaty noty odsetkowej wystawionej przez PGNiG. Wniosek Komendy o zmianę planu z dnia 26 września 2023 r. został zatwierdzony w dniu 29 września 2023 r.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że w dwóch przypadkach przyczyną wydatkowania środków z przekroczeniem była omyłka pracownika, zaś w przypadku zapłaty podatku, konieczność zapłaty wynikająca z art. 42 ustawy z dnia 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych. Ponadto Zastępca Komendanta wskazał, że przekroczenia te miały charakter krótkotrwały i dotyczyły niewielkich kwot.

(akta kontroli str. 867, 2080-2092, 3106-3211)

NIK zauważa, że przepisy nie zezwalają na dokonywanie wydatków z przekroczeniem planu, bez względu na wysokość tych przekroczeń. Zgodnie bowiem z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp, ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych: wydatki - stanowią nieprzekraczalny limit, a dysponowanie środkami w innych rozdziałach lub w innych paragrafach nie upoważnia kierownika jednostki do dokonywania wydatków z przekroczeniem upoważnienia określonego planem finansowym.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że ponoszone w 2023 r. przez Komendę wydatki, co do zasady, zostały zrealizowane w sposób celowy i gospodarny, zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi oraz służyły realizacji zadań jednostki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły 1,9% poniesionych wydatków i polegały na zaciąganiu zobowiązań z przekroczeniem planu finansowego, ponoszeniu wydatków przed dokonaniem zwiększenia planu finansowego oraz nieterminowym regulowaniu zobowiązań (36,8% badanej próby), co było spowodowane niedoszacowaniem – pomimo przekazywanych w ciągu roku przez KWP cyklicznych informacji w tym zakresie - potrzeb w zakresie wydatków KWP przez dysponentów wyższego stopnia. Jednocześnie, w okresie przygotowania projektu planu finansowego na 2023 r., KWP nie zgłaszała do KGP na piśmie niedoszacowania zabezpieczenia finansowego. Stwierdzono również, że siedmiu funkcjonariuszom Komendant zwiększył dodatki służbowe i funkcyjne, wydając rozkazy personalne już po złożeniu przez nich raportów o zwolnienie ze służby, co było działaniem niegospodarnym i niecelowym.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez KWP rocznych sprawozdań za 2023 r., w tym:

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

- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

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

(akta kontroli str. 873-922)

KWP terminowo przekazywała sprawozdania¹⁵⁷ do dysponenta wyższego stopnia¹⁵⁸. Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach budżetowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej na moment ich sporządzania.

(akta kontroli str. 802-823, 860-984)

W sprawozdaniach kwartalnych Rb-28 za marzec, czerwiec oraz za wrzesień 2023 r. nie wykazano zobowiązań z tytułu odsetek od nieuregulowanych należności w kwotach odpowiednio 33,3 tys. zł, 166,6 tys. zł oraz 252,2 tys. zł, a zobowiązania z tytułu dwóch not odsetkowych na łączną kwotę 636,4 tys. zł zostały zaewidencjonowane na koniec 2023 r. i wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28, jednak nie jako zobowiązania wymagalne (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 867, 1068-1074, 2879-2887)

KWP zrealizowała trzy z czterech wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 kwietnia 2023 r. po kontroli P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. Wniosek dotyczący wprowadzenia procedury ujmowania w ewidencji księgowej należności zgodnie z prowadzonymi działaniami windykacyjnymi jest w trakcie realizacji z uwagi na wdrażanie w Komendzie systemu elektronicznego obiegu dokumentów.

(akta kontroli, str. 1878-1879, 2008-2009)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewykazaniu w sprawozdaniach Rb-28 (kwartalnych i rocznym za 2023 r.) jako zobowiązań wymagalnych kwoty 636,4 tys. zł z tytułu odsetek od nieuregulowanych należności. Było to konsekwencją niewłaściwego ujęcia w księgach noty odsetkowej, co zostało opisane w pkt 8 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* obszaru 1.

(akta kontroli str. 867, 1068-1074, 2879-2887)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych (Rb-Z). Powyższe dokumenty zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyjęty system kontroli zarządczej co do zasady zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Stwierdzona nieprawidłowość, z uwagi na wysokość kwoty, nie wpłynęła na wydaną opinię.

OBSZAR

3. Fundusz Wsparcia Policji

3.1 Ocena realizacji planu finansowego

Opis stanu
faktycznego

3.1.1. Plan przychodów i kosztów FWP na 2023 r., ustalony pierwotnie w kwocie 4.000 tys. zł, wzrósł w trakcie roku o 2,3%, tj. do kwoty 4.092,3 tys. zł. Zmiany w planie łącznie o 92,3 tys. zł wynikały z uwzględnienia stanu funduszu na początek roku (55,4 tys. zł) oraz przychodów z tytułu uzyskanych odsetek (36,9 tys. zł).

Zmiany¹⁵⁹ w planie przychodów i kosztów były uzasadnione realizacją celów Funduszu i przeprowadzane z uwzględnieniem zasad określonych w art. 29 ust. 9-11 i art. 52 ust. 2 ufp, a także art. 13 ust. 4h a w zw. z ust. 4g pkt 2 ustawy o Policji.

¹⁵⁷ Sprawozdania roczne oraz sprawozdania za dwa wybrane okresy sprawozdawcze w trakcie roku budżetowego: kwiecień i grudzień oraz I i III kwartał 2023 r.

¹⁵⁸ Komenda Główna Policji.

¹⁵⁹ W ciągu roku dokonano ośmiu zmian w planie finansowym Funduszu.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zmiany planu finansowego spowodowane finansowaniem zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Wydatki w ramach FWP zaplanowane zostały w jednym rozdziale – 75495 Pozostała działalność, zgodnie z drukami planistycznymi otrzymanymi z jednostki nadrzędnej.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że środki Funduszu w znacznej mierze przeznaczane są na realizację służb ponadnormatywnych oraz zakup pojazdów wykorzystywanych na terenie konkretnej gminy/powiatu. Tym samym działania realizowane w tym zakresie wykraczają poza podstawową działalność jednostki Policji finansowaną z budżetu państwa w rozdziałach 75404 i 75405.

Plan finansowy wykonany został w kwocie 3.456 tys. zł, stanowiącej 84,4% planu po zmianach. Środki Funduszu wykorzystane zostały na współfinansowanie wydatków inwestycyjnych (1.425,7 tys. zł, tj. 41,3% wykonania planu) i bieżących (739,3 tys. zł, tj. 21,4%) jednostek organizacyjnych, rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby (1.259 tys. zł, tj. 36,4%) oraz nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie (32 tys. zł, tj. 0,9%).

Porównanie wykonania planu w 2023 r. z wykonaniem lat ubiegłych nie było możliwe z uwagi na wpłaty do Funduszu środków z CFWP w latach 2020 i 2022, które zaburzały obraz zmian zachodzących na przestrzeni lat 2019-2023, zarówno w zakresie przychodów jak i kosztów.

(akta kontroli str. 70-135, 802-823)

3.1.2. Zrealizowane w 2023 r. przychody FWP w kwocie 3.408,6 tys. zł były niższe o 628,3 tys. zł (tj. o 15,6%) od kwoty zaplanowanej (4.036,9 tys. zł). W porównaniu do 2022 r. przychody te były niższe o 74.778,2 tys. zł (tj. o 2194%), co wynikało z nieprzyznania środków w ramach CFWP, które wystąpiły w 2022 r.

Głównym źródłem przychodów w 2023 r. (stanowiącym 98,9%) były wpłaty od 88 jednostek samorządu terytorialnego i jednej fundacji (łącznie 3.370,9 tys. zł, tj. 119,3% takich wpłat w 2022 r. i 84,9% kwoty zaplanowanych w tym zakresie przychodów na 2023 r.), które przeznaczone były na finansowanie zadań w 2023 r. Wpłaty do Funduszu od jednostek nie stanowiły pewnej i przewidywalnej kwoty przychodów. Z uwagi na ich dobrowolny charakter oraz uzależnienie od sytuacji finansowej jednostek, wartość wpłat przyjmowano do planu na podstawie danych historycznych, tzn. podpisanych porozumień i kwot wykonanych wydatków, które w latach 2021-2023 różniły się o od 546,5 tys. zł do 908 tys. zł w stosunku do roku poprzedniego¹⁶⁰.

Pozostałe przychody (1,1%) stanowiły odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym i wyniosły 37,7 tys. zł, tj. co stanowiło 3,2% kwoty uzyskanej w 2022 r. i 56,3% zaplanowanej na 2023 r.).

W 2022 r. w strukturze przychodów dominowały przelewy redystrybucyjne w wysokości 74.199,7 tys. zł, tj. 94,9% przychodów. Wpłaty od jednostek oraz odsetki w kwotach odpowiednio 2.824,4 tys. zł i 1.162,6 tys. zł stanowiły 3,6% i 1,5% przychodów.

Na koniec 2023 r. nie wystąpiły należności w ramach FWP¹⁶¹.

Dochody Funduszu wyniosły 3.423,7 tys. zł i stanowiły 84,8% planowanych oraz 4,4% wykonanych w 2022 r.

(akta kontroli str. 132-135, 173-177, 306-309, 341-343, 549-550, 555-558)

3.1.3. Koszty Funduszu w 2023 r. opiewały na kwotę 3.457,1 tys. zł, tj. 84,5% planu po zmianach (4.092,3 tys. zł) i były niższe o 74.648,1 tys. zł (2259%) od wykonania w 2022 r. (78.105,2 tys. zł). Poniesione w 2023 r. koszty FWP stanowiły 101,4% przychodów.

W 2023 r. środki Funduszu zostały wykorzystane zgodnie z celami określonymi w art. 13 ust. 4f ustawy o Policji, z tego:

- 58,8% (2.031,4 tys. zł) stanowiły koszty własne, w szczególności poniesione na wynagrodzenia (1.297,8 tys. zł, tj. 37,5% kosztów ogółem) oraz zakup sprzętu i uzbrojenia (576,3 tys. zł, tj. 16,7% kosztów ogółem);
- 41,2% (1.425,7 tys. zł) stanowiły koszty inwestycyjne, które dotyczyły zakupu: 18 samochodów (1.304,9 tys. zł), serwera (35,7 tys. zł) i urządzenia wielofunkcyjnego

¹⁶⁰ 2.760,4 w 2020 r., 3.668,4 tys. zł w 2021 r., 2.824,4 tys. zł w 2022 r. i 3.370,9 tys. zł w 2023 r.

¹⁶¹ Z wyjątkiem 6 zł z tytułu nadpłaconego podatku dochodowego.

(11,8 tys. zł), a także budowy budynku lokalnej jednostki Policji (48,3 tys. zł) oraz garażu dwustanowiskowego (25 tys. zł).

Wykonanie kosztów własnych wyniosło 95,3% planu po zmianach, natomiast kosztów inwestycyjnych – 72,7%. Podobnie jak w przypadku przychodów, koszty planowane były na podstawie danych historycznych, a odchylenia ich wykonania w stosunku do planu wynikały z mniejszych możliwości finansowych jednostek samorządowych, nie zaś z rezygnacji z realizacji części zadań.

W 2022 r. udział kosztów własnych w kosztach ogółem wyniósł 69,8%, zaś inwestycyjnych – 30,2%.

Zmiana struktury kosztów w 2023 r. w stosunku do 2022 r. wynikała z ograniczenia przychodów wyłącznie do wpłat uzyskanych od jednostek samorządu terytorialnego, o których przeznaczeniu decydują darczyńcy.

Stan Funduszu na koniec 2023 r. (85,1 tys. zł) był niższy o 48,5 tys. zł (36,3%) od stanu z początku roku i obejmował środki pieniężne w kwocie 100,2 tys. zł oraz zobowiązania w wysokości 15,1 tys. zł.

Wydatki Funduszu w 2023 r. wyniosły 3.471 tys. zł¹⁶² i stanowiły 84,5% planowanych (4.106,3 tys. zł) oraz 4,4% zrealizowanych w 2022 r. (78.091,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 132-135, 549-550, 555-558, 802-823)

Szczegółowym badaniem kosztów objęto 46 dowodów księgowych w łącznej kwocie 2 062,1 tys. zł¹⁶³, tj. 59,6% kosztów poniesionych w 2023 r. ze środków FWP. Doboru próby 35 pozycji¹⁶⁴ dokonano metodą monetarną (MUS), natomiast 11 pozostałych kosztów dobrano w sposób celowy¹⁶⁵.

Ustalono, że w 41 przypadkach (na kwotę 2.049,9 tys. zł) koszty poniesione zostały zgodnie z planem finansowym, na zadania inwestycyjne, usługi i zakupy służące realizacji celów jednostki oraz w zakresie wynikającym z zawartych umów, a zapłata nastąpiła w wymaganym terminie. W pozostałych pięciu przypadkach (na kwotę 12,2 tys. zł) koszty dotyczyły zapłaty odsetek od nieterminowo dokonywanych płatności w ramach budżetu podstawowego, przy czym każda z not odsetkowych uregulowana została¹⁶⁶ z opóźnieniami (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 828-859, 2976)

W ramach Funduszu nie wystąpiły zadania/ koszty finansowane z budżetu środków europejskich.

Komenda nie otrzymała w ramach FWP dotacji z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 132-135, 549-558)

Na koniec 2023 r. zobowiązania FWP wyniosły 15,1 tys. zł i były wyższe o 1,1 tys. zł (tj. o 8,1%) od wykazanych na koniec 2022 r. Zobowiązania te dotyczyły niewykorzystanych środków na realizację inwestycji (13,5 tys. zł) oraz zakup wyposażenia biurowego (1,6 tys. zł), zwróconych jednostkom w styczniu 2024 r., w terminach określonych w zawartych z nimi porozumieniach.

Nie wystąpiły zobowiązania przeterminowane.

(akta kontroli str. 332-350)

W ramach Funduszu nie zaciągano pożyczek ani kredytów.

W 2023 r. dysponent FWP nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów wiążącego polecenia wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, jak również na Fundusz Pomocy.

(akta kontroli str. 174-177)

3.1.4. Stan wolnych środków pieniężnych FWP na koniec roku 2023 wyniósł 100,2 tys. zł (w tym 51,7 tys. zł z tytułu odsetek bankowych, 27 tys. zł – kwota pochodząca z umów

¹⁶² W tym 2.031,3 tys. zł - wydatki bieżące i 1.439,7 tys. zł – wydatki inwestycyjne.

¹⁶³ Badana próba obejmowała wszystkie koszty inwestycyjne poniesione w 2023 r. (19 pozycji na łączną kwotę 1 425,7 tys. zł).

¹⁶⁴ Wielkość populacji objętej losowaniem, obejmująca poniesione w okresie styczeń-listopad 2023 r. koszty własne (poprzaplacowe) i koszty inwestycyjne, z wyłączeniem nieprzekraczających 1 tys. zł, wyniosła 3.042,1 tys. zł.

¹⁶⁵ Z tego sześć dowodów księgowych dotyczących kosztów inwestycyjnych poniesionych w grudniu 2023 r. na łączną kwotę 220,8 tys. zł.

¹⁶⁶ Ze środków pochodzących ze zgromadzonych odsetek na koncie FWP.

zawartych z dwoma nadleśnictwami w latach 2016-2018¹⁶⁷, 13,5 tys. zł – kwota niewykorzystana w ramach realizacji inwestycji¹⁶⁸, z terminem zwrotu do 13 stycznia 2024 r. oraz 8 tys. zł - pochodząca z porozumienia z fundacją, przeznaczona do rozliczenia w 2024 r.). Całą kwotę przekazano na lokatę overnight¹⁶⁹. Stan środków pieniężnych na koniec 2023 r. stanowił 2,9% przychodów Funduszu w 2023 r. oraz 75% stanu środków na koniec 2022 r.

W 2023 r. średnia z 12 miesięcy kwota lokowanych środków wyniosła 646,4 tys. zł¹⁷⁰. Środki FWP lokowano tylko na lokatach typu overnight, a przychody z tego tytułu wyniosły 37,7 tys. zł.

Dla Funduszu nie opracowano systemu zarządzania płynnością finansową. Komendant wyjaśnił, że realizacja zadań finansowanych środkami FWP pochodzącymi z wpłat od jednostek samorządu terytorialnego rozpoczyna się po podpisaniu porozumienia z tą jednostką i otrzymaniu środków na rachunek KWP. Niewykorzystane w danym dniu środki, przekazane na lokaty overnight, są dostępne w kolejnym dniu roboczym. Zdaniem Komendanta, taki system gospodarowania środkami zapewnia bieżącą płynność finansową i umożliwia terminowe regulowanie zobowiązań.

Komendant wyjaśnił również, że przekazywanie środków Funduszu w zarządzanie overnight nie stanowiło przeszkody w terminowej realizacji zadań i wypłat FWP, gdyż każdego dnia roboczego jednostka miała do dyspozycji pełną kwotę środków zgromadzonych na koncie.

W ramach Funduszu nie dokonywano w 2023 r. innych lokat i inwestycji, ani nie nabywano obligacji skarbowych.

(akta kontroli str. 174-239, 311-340, 617-698, 2827-2945)

3.2 Ocena realizacji zadań

Zadania ujęte w planie finansowym w układzie zadaniowym Funduszu były zbieżne z zadaniami określonymi w art. 1 ust. 2 i art. 13 ustawy o Policji.

Zgodnie z sprawozdaniem Rb-BZ2¹⁷¹, w ramach zadania 2.1. - Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości KWP zrealizowała cztery nw. podzadania:

- 2.1.1. – System bezpieczeństwa publicznego, na które wydatkowano 11,5 tys. zł (98,7% planu po zmianach), osiągając wartość miernika „wskaźnik zabezpieczenia potrzeb (w %)” na poziomie 7,88%¹⁷². W stosunku do 2022 r. wydatki na to podzadanie spadły o 2 486,7 tys. zł;
- 2.1.3. – Działania służby prewencyjnej, wydatkując kwotę 1.838 tys. zł (92% planu po zmianach) i osiągając wartość miernika „średni czas reakcji na zdarzenie (min.)” na poziomie 8 min i 47 sek.¹⁷³. W stosunku do 2022 r. wydatki na to podzadanie wzrosły o 33.628,9 tys. zł;
- 2.1.4. – Bezpieczeństwo w ruchu drogowym, na które wydatkowano 1.173,6 tys. zł (74,7% planu po zmianach), osiągając wartość miernika „stosunek liczby kontroli ruchu drogowego podejmowanych przez policjantów ruchu drogowego do czasu sprawowanego bezpośredniego nadzoru nad ruchem drogowym” na poziomie 1,01¹⁷⁴. W stosunku do 2022 r. wydatki na to podzadanie spadły o 4.946,3 tys. zł;
- 2.1.6 – Działania służby kryminalnej i śledczej, na które wydatkowano 446,7 tys. zł (85% planu po zmianach), osiągając wartość miernika „poziom skuteczności

¹⁶⁷ Środki przeznaczone na zakup koni służbowych do pełnienia służby w Zespole Konnym Wydziału Prewencji KPP w Tomaszowie Mazowieckim nie zostały wykorzystane z uwagi na niespełnienie przez wytypowane konie norm wymaganych przepisami prawa. W latach wcześniejszych ww. KPP nie zgłaszała potrzeb w przedmiotowym zakresie.

¹⁶⁸ Z uwagi na dokonaną przez jednostkę nadrzędną zmianę w planie inwestycyjnym, brak było możliwości rozpoczęcia kolejnego etapu procesu inwestycyjnego związanego z budową Posterunku Policji w Ujeździe.

¹⁶⁹ Wyciąg bankowy z 29 grudnia 2023 r.

¹⁷⁰ Od 100,2 tys. zł do 1.322,2 tys. zł.

¹⁷¹ W sprawozdaniu tym wykazano cele i wartości mierników zgodne z wartościami ujętymi w sprawozdaniu RB-BZ1 – stosownie do wytycznych Komendy Głównej Policji (pismo z 8 lutego 2024 r.).

¹⁷² Plan według ustawy budżetowej wynosił 36%, zaś plan po zmianach 7,88%.

¹⁷³ Plan według ustawy budżetowej zakładał nie więcej niż 11 minut, zaś plan po zmianach 8 min. 47 sek.

¹⁷⁴ Plan według ustawy budżetowej zakładał nie mniej niż 0,9, zaś plan po zmianach 1,01.

poszukiwań osób” na poziomie 1,2¹⁷⁵. W stosunku do 2022 r. wydatki na to podzadanie spadły o 33.559,4 tys. zł.

Algorytm wyliczania mierników realizacji budżetu zadaniowego dla poszczególnych zadań/podzadań/działań, jak również ich wartości bazowe i prognozowane do osiągnięcia na dany rok budżetowy określone były przez KGP.

Wartość osiągniętych mierników obliczana była przez odpowiednie wydziały merytoryczne KWP na podstawie danych statystycznych obejmujących m.in. liczbę przestępstw, liczbę prowadzonych postępowań, czy też kontroli drogowych.

(akta kontroli str. 304-305, 799-801, 802-823, 869-872)

Dla FWP nie opracowano innych szczegółowych planów rzeczowo-finansowych, dotyczących realizacji ustawowych celów i zadań, jak również dodatkowych kryteriów oceny stopnia realizacji planu i efektywności wykonania zadań Funduszu.

Komendant wyjaśnił, że przychodami FWP są wpłaty pochodzące w większości z jednostek samorządu terytorialnego (miast, gmin, powiatów) na realizację konkretnych celów. Mając na uwadze fakt, iż wpłaty te są dobrowolne i uzależnione od możliwości finansowych tych jednostek, nie jest możliwe sporządzenie z odpowiednim wyprzedzeniem szczegółowych planów w tym zakresie. Komendanci powiatowi/miejscy Policji w trakcie roku na bieżąco podejmują działania mające na celu pozyskanie dodatkowych środków finansowych od samorządów i w zależności od ich aktywności plany finansowe Funduszu podlegają modyfikacji.

Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta, dane dotyczące wysokości i przeznaczenia środków pozyskanych od samorządów są cyklicznie przekazywane przez Wydział Finansów KWP do Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi, który dokonuje ich analizy i wykorzystuje podczas okresowo organizowanych odpraw służbowych z kadrą kierowniczą garnizonu łódzkiego.

(akta kontroli str. 174-177)

3.3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez Komendę rocznych sprawozdań Funduszu za 2023 r.:

- Rb-33 z wykonania planu finansowego Funduszu¹⁷⁶;
- Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2023 rok; planu finansowego Funduszu¹⁷⁷;
- Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym.

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

W sprawozdaniu Rb-40 sporządzonym w systemie *Trezor* nie wykazano planu wg ustawy budżetowej (w kolumnie *Plan wg ustawy budżetowej* ujęto wartość 0 zł), z uwagi na brak takiej możliwości (blokada wprowadzona celowo przez dysponenta części budżetowej).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach Funduszu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 351-548, 802-823)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W KWP nieterminowo uregulowano¹⁷⁸ płatności wynikające z pięciu dowodów księgowych (spośród 46 badanych) na łączną kwotę 12,2 tys. zł. Opóźnienia wyniosły od sześciu do 103 dni¹⁷⁹ i dotyczyły not odsetkowych związanych z niedotrzymaniem

¹⁷⁵ Plan według ustawy budżetowej zakładał poziom równy 1,3, zaś plan po zmianach 1,2.

¹⁷⁶ Za IV kwartał 2023 r.

¹⁷⁷ Za grudzień 2023 r.

¹⁷⁸ Z odsetek bankowych od środków pieniężnych gromadzonych na rachunku bieżącym Funduszu.

¹⁷⁹ Odsetki zapłacone zostały 24 maja 2023 r., podczas gdy noty odsetkowe wpłynęły do KWP w okresie od 31 stycznia do 8 maja 2023 r., z terminem płatności wynoszącym 10 dni.

terminu zapłaty faktur¹⁸⁰ wystawionych w latach 2021-2023 za usługi pocztowe. Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 upf, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być ponoszone w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Komendanta, (...) *brak środków finansowych na realizację bieżących zobowiązań w zakresie wydatków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania jednostki powodowało, że priorytetem przy zabezpieczaniu potrzeb oraz regulowaniu płatności były należności główne nie zaś należności poboczne w postaci odsetek. Opłacanie odsetek od nieterminowych płatności kosztem braku regulowania innych zobowiązań bieżących skutkowało by kolejnym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, w związku z czym w pierwszych miesiącach roku w pierwszej kolejności regulowane były należności podstawowe.*

(akta kontroli str. 617-637, 829-859)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji. Środki finansowe wydatkowano zgodnie z planem finansowym, na zadania inwestycyjne, zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki, w zakresie wynikającym z zawartych umów, a także terminowo - z wyjątkiem pięciu not odsetkowych na łączną kwotę 12,2 tys. zł (tj. 0,35% poniesionych kosztów). NIK pozytywnie opiniuje sprawozdania budżetowe Funduszu, jak również sprawozdanie w zakresie operacji finansowych (Rb-Z).

V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK zwraca uwagę na zasadność:

1. Zgłaszania do KGP ewentualnych wielkości niedoszacowania budżetu na etapie prowadzonych prac planistycznych.
2. Rozważenia, w przypadku funkcjonariuszy, którzy złożyli raporty o zwolnienie ze służby w związku z przejściem na emeryturę, możliwości przyznawania nagród motywacyjnych, o których mowa w art. 110a ust. 1 ustawy o Policji, zamiast podwyższania im dodatków służbowych/funkcyjnych.

Wnioski

NIK nie sformułowała wniosków pokontrolnych.

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 piśmie¹⁸¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag

¹⁸⁰ Faktury opłacane były w ramach budżetu podstawowego KWP.

¹⁸¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w 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.

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.

Łódź, 22 kwietnia 2024 r.

Agnieszka Tomalska
Główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Małgorzata Chojnacka
Główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor

z up.
Grażyna Tuzikiewicz-Gnitecka
p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/