



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.1.3.2024

Pan
Mł. inspektor Tomasz Gil
p.o. Komendant Wojewódzki
Policji w Lublinie

ul. Gabriela Narutowicza 73
20-019 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
+48 81 46 13 120, llu@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie, ul. Gabriela Narutowicza 73, 20-019 Lublin (dalej: KWP lub Komenda).
Kierownik jednostki kontrolowanej	mł. insp. Tomasz Gil, p.o. Komendant Wojewódzki Policji w Lublinie od 20 lutego 2024 r. (dalej: Komendant). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił nadinspektor Artur Bielecki, Komendant Wojewódzki Policji w Lublinie w okresie od 3 lipca 2020 r. do 19 lutego 2024 r. (dalej: były Komendant).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Iwona Pacwa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LLU/ /4/2024 z 8 stycznia 2024 r. i nr LLU/72/2024 z 15 kwietnia 2024 r. 2. Ewelina Baran-Chomiuk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/5/2024 z 8 stycznia 2024 r.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie i Funduszu Wsparcia Policji (dalej: FWP lub Fundusz) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,– planowanie i realizacja przychodów FWP,– planowanie i wykonanie kosztów FWP oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,– gospodarowanie wolnymi środkami FWP,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analiza planowania wydatków budżetowych,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– kontrola przestrzegania ustalonych dla Komendy limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,– dokonanie analizy wykonania planu przychodów i realizacji kosztów FWP,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia i kosztów Funduszu,– analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analiza stanu zobowiązań,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie w 2023 r., a pozytywnie wykonanie planu finansowego Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia Policji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Komenda na etapie planowania wydatków na 2023 r. nie podejmowała działań mających na celu rzetelne oszacowanie potrzeb finansowych uwzględniających znane i możliwe do wyliczenia przez Komendę dane, wynikające np. z analizy stanu i struktury zatrudnienia czy już podpisanych umów. Przyznany Komendzie limit wydatków nie był wystarczający dla zapewnienia terminowego regulowania zobowiązań.

Przyjęte do próby wydatki, stanowiące 4,6% wydatków ogółem Komendy, z wyjątkiem zwiększonego dodatku służbowego wypłaconego funkcjonariuszowi w miesiącu jego odejścia ze służby, były celowe dla realizacji zadań Policji. Wnioskowanie o zwiększenie planu finansowego środkami z rezerw celowych wynikało z faktycznych potrzeb. Środki te zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach w sprawie ich przyznania.

Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji wydatków polegały na: ponoszeniu wydatków, pomimo braku środków w planie finansowym, nieterminowym regulowaniu zobowiązań wobec dostawców, nienaliczaniu odsetek za zwłokę w regulowaniu zobowiązań, udzielaniu zamówień niezgodnie z obowiązującymi uregulowaniami oraz potwierdzenie przez Główną Księgową zgodności dwóch zawartych z dostawcami umów pomimo zaangażowania przekraczającego plan wydatków w klasyfikacji budżetowej, z której miały być sfinansowane. Stwierdzono również nieuprawnione modyfikowanie zapisów w zamkniętych okresach sprawozdawczych ksiąg rachunkowych (w zakresie terminu płatności) oraz nieprzestrzeganie przepisów ustawy z dnia 28 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ dotyczących potwierdzania przez Główną Księgową zabezpieczenia w planie finansowym środków na zwiększenie dodatków funkcyjnych i służbowych dla funkcjonariuszy.

Środki finansowe Funduszu przeznaczone zostały na realizację ustawowych celów Policji i wydatkowane zgodnie z planem finansowym.

NIK zaopiniowała pozytywnie sprawozdania budżetowe Komendy za 2023 r. (z wyjątkiem sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych Rb-28) i FWP oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych Rb-Z za IV kwartał 2023 r. jednostki budżetowej i Funduszu. Nieprawidłowości w sprawozdaniu Rb-28 polegały na ujęciu odsetek od nieterminowych płatności w niewłaściwej klasyfikacji budżetowej, niezgodnej z kwotą główną zobowiązania oraz niezakwalifikowaniu zobowiązań z tego tytułu jako wymagalnych.

² 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.

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydatki

Opis stanu faktycznego

1.1. W 2023 r. wydatki zrealizowane przez Komendę wyniosły 770 356,5 tys. zł, w tym z FWP 3078,2 tys. zł, natomiast w 2022 r. 658 404,3 tys. zł, w tym z Funduszu 50 375,3 tys. zł. W 2022 r. do FWP przekazano przelewy redystrybucyjne z budżetu w kwocie 48 999 tys. zł, z której w dużej mierze pokrywano wydatki na działalności bieżącą KWP. Ponieważ w ewidencji księgowej Funduszu wszystkie przychody i koszty/ wydatki ujmowano w jednym rozdziale (75495 – *Pozostała działalność*), nie jest możliwe dokonanie na podstawie sprawozdań porównania łącznych kwot wydatków w poszczególnych rozdziałach za te dwa lata.

Zrealizowane przez Komendę wydatki budżetowe w 2023 r. wyniosły 767 278,3 tys. zł i były o 26,2% wyższe od wykonanych w 2022 r. (608 029,1 tys. zł). Obejmowały także wydatki na sfinansowanie projektów ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych⁵, wynoszące 1926,6 tys. zł w 2023 r. i 2442 tys. zł w 2022 r. W 2023 r. KWP nie realizowała wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli tom I str. 6-13, 341-344, 505-510)

1.2. Plan Komendy przyjęty w ustawie budżetowej na 2023 r. wynosił 631 500 tys. zł (w tym na realizację projektów 537 tys. zł), a po jej nowelizacji 638 061 tys. zł⁶. W trakcie roku został zwiększony do kwoty 767 291,9 tys. zł, tj. o 21,5% (w tym na realizację projektów 1926,6 tys. zł). Zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa wyniosły 68 408,2 tys. zł (w tym na realizację projektów 1667,7 tys. zł) i zostały dokonane na podstawie 23 decyzji Ministra Finansów (korygowanych 11-krotnie), wydawanych od 27 marca do 28 grudnia 2023 r. Pozostałe zmiany w planie finansowym Komendy zrealizowano w ramach budżetu części 42 – Sprawy wewnętrzne. Komendant skierował 228 wniosków o dokonanie zmian w planie finansowych KWP, łącznie na mocy decyzji MSWiA dokonano 178 zmian w planie finansowym. Komendant wyjaśnił, że nie wystąpiły przypadki odrzucenia wniosku o zwiększenie planu finansowego przez dysponenta wyższego stopnia.

W 2023 r. KWP nie realizowała wydatków ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Środki z rezerw celowych Komenda wykorzystała w kwocie 68 394,9 tys. zł, z przeznaczeniem na:

- wypłaty funkcjonariuszom Policji, w szczególności: dodatków motywacyjnych, należności za długoletnią służbę, świadczeń związanych ze zwolnieniem ze służby, zapłatę składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za policjantów zwalnianych ze służby bez nabycia prawa do renty bądź emerytury policyjnej, pochodne od wynagrodzeń, pozostałe wydatki bieżące (60 110,4 tys. zł),
- uregulowanie zobowiązań wymagalnych (6456,6 tys. zł),
- realizację projektów (1667,7 tys. zł),
- sfinansowanie skutków zmiany podstawy naliczania odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (160,2 tys. zł).

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Dalej: wydatki na realizację projektów.

⁶ Na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2023 r. (Dz. U. poz. 1574) plan Komendy zwiększono o 6561 tys. zł.

Niewykorzystanie środków z rezerw celowych w kwocie 13,3 tys. zł wynikało głównie z niższych niż zakładano wydatków na uposażenia funkcjonariuszy. Ww. kwota została zablokowana decyzjami MSWiA.

Analizie poddano wykorzystanie rezerw celowych w łącznej kwocie 45 017 tys. zł (66%), tj. rezerwy celowej poz. 35⁷ (2 838,4 tys. zł), poz. 16⁸ (6 456,5 tys. zł), poz. 72⁹ (17 422,3 tys. zł), poz. 4¹⁰ (18 139,6 tys. zł) i poz. 73¹¹ (160,2 tys. zł). Badanie wykazało, że wnioskowanie o zwiększenie planu finansowego środkami z rezerw celowych wynikało z faktycznych potrzeb, a wydatki poniesiono zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach w sprawie ich przyznania. Ustalono, że około 41 324,3 tys. zł (91,8%) z przyjętych do próby rezerw celowych wykorzystano na sfinansowanie wydatków, które można było przewidzieć na etapie planowania.

(akta kontroli tom I str. 24-32, 341-344, 511-517, tom II str. 234-242)

1.3. Do kontroli nie przekazano materiałów planistycznych dokumentujących podejmowanie przez Komendę działań mających na celu oszacowanie faktycznych potrzeb finansowych na 2023 r., niezbędnych do zapewnienia finansowania świadczeń na rzecz osób fizycznych, wynagrodzeń i wydatków rzeczowych, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 36-59)

Wstępne i wyjściowe kwoty wydatków na lata 2023-2025 Komendant Główny Policji przekazał Komendzie pismem z 20 lipca 2022 r. Według załącznika do tego pisma limit wydatków na 2023 r. wynosił 578 444 tys. zł. Składały się na niego kwoty wydatków w podziale na rozdziały klasyfikacji budżetowej oraz rodzaje wydatków, tj.: świadczenia na rzecz osób fizycznych (16 007 tys. zł), wynagrodzenia i uposażenia (514 857 tys. zł), pochodne od wynagrodzeń (15 910 tys. zł), wydatki bieżące (30 603 tys. zł), wydatki majątkowe (530 tys. zł) i współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (537 tys. zł). W szczególności paragrafów podano np. § 4180 *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności według pozycji*¹² (17 772 tys. zł), § 4440 *Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych* (2084 tys. zł), § 4710 *Wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający* (1178 tys. zł), § 4780 *Składki na Fundusz Emerytur Pomostowych* (48 tys. zł). Kwota limitu na pozostałe wydatki bieżące, nieustalone przez KGP w układzie paragrafowym, wynosiła w rozdziałach: 75401 *Centralne Biuro Śledcze Policji* - 309 tys. zł, 75402 *Komenda Główna Policji* – 48 tys. zł, 75404 *Komendy wojewódzkie Policji* – 1730 tys. zł, 75405 *Komendy powiatowe Policji* – 5665 tys. zł i stanowiła 28,7% wydatków poniesionych w 2021 r. w rozdziale 75401, 80,5% w rozdziale 75402, 11,5% w rozdziale 75404 i 19,9% w rozdziale 75407 *Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości*.

Oprócz limitu wydatków w ww. załączniku podane zostały dane w zakresie prognozowanego średniorocznego poziomu zatrudnienia, kosztów funkcjonowania

⁷ Uzupełnienie środków na wypłatę i waloryzację świadczeń z zakresu rodziny i zabezpieczenia społecznego, realizację zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz na wypłatę świadczeń motywacyjnych, o których mowa w ustawie o Policji, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie o Straży Granicznej oraz ustawie o Służbie Ochrony Państwa.

⁸ Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa.

⁹ Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie.

¹⁰ Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz ochrona ludności, w tym 1.327.929 tys. zł na realizację „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły”

¹¹ Nagrody specjalne i wynagrodzenia.

¹² Pozycje określone w zał. 8 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

laboratoriów oraz wydatków obronnych. Wraz z pismem z 22 lipca 2023 r. Komenda przekazała do Komendy Głównej Policji¹³ formularze planistyczne zawierające dane zgodne kwotowo z ustalonymi przez KGP.

Zastępca Komendanta wskazał, że KWP nie miała możliwości dokonania zmniejszeń lub zwiększeń przyznanych kwot. Zauważył, że zgodnie z § 27 ust. 2 pkt. 2 regulaminu KGP wprowadzonego zarządzeniem nr 2 Komendanta Głównego Policji z 1 kwietnia 2016 r.¹⁴, planowanie budżetu Policji należy do zadań Biura Finansów. Limity wydatków na 2023 r. dla KWP zostały ogólnie ustalone przez dysponenta wyższego stopnia. Planowanie w Komendzie obejmowało wprowadzenie danych do systemu TREZOR, zweryfikowanie ich poprawności i przekazanie podpisanego dokumentu do KGP.

(akta kontroli tom I str. 64-65, 446-447, tom II str. 1-10, 43-142)

Limit wydatków otrzymany z KGP na drugim etapie planowania¹⁵ wynosił 631 500 tys. zł, tj. był równy kwocie środków ujętych dla Komendy w ustawie budżetowej na 2023 r.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że przyznane Komendzie limity na wydatki budżetowe w 2023 r. nie zabezpieczały w całości niezbędnych potrzeb KWP. Podał, że poziom wydatków KWP podlegał bieżącemu monitorowaniu, a wyniki przeprowadzanych analiz przesyłane były do Biura Finansów KGP. Pierwszą tabelę z danymi w zakresie porównania wydatków ujętych w planie Komendy, ich wykonania i potrzeb, przesłano drogą mailową 16 marca 2023 r., kolejne 3 lipca 2023 r. i 19 lipca 2023 r. W zakresie wydatków relacjonowanych do uposażeń i wynagrodzeń w części związanej z wyższą od przewidywanej liczbą odejść ze służby funkcjonariuszy i związanych z tym naliczeń i wypłat dodatkowych nagród jubileuszowych, odpraw i ekwiwalentów, pierwsze analizy potrzeb zgłoszono do KGB drogą mailową za pismem z 23 stycznia 2023 r., kolejne: 23 lutego 2023 r., 23 marca 2023 r., 24 kwietnia 2023 r., 20 czerwca 2023 r., 18 lipca 2023 r. i 23 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 33-34, 63-142, tom II str. 1-10)

Według „rozliczenia przewidywanych potrzeb w zakresie pozycji relacjonowanych do uposażeń oraz wpłat na PFRON w 2023 r.”, sporządzonego przez Komendę 23 stycznia 2023 r. (w odpowiedzi na pismo KGP z 17 stycznia 2023 r. w sprawie wskazania potrzeb Komendy do końca lutego 2023 r.), braki w planie finansowym po uregulowaniu zobowiązań za 2022 r. i uwzględnieniu potrzeb na dwa pierwsze miesiące 2023 r., wynosiły w: rozdziale 75401 § 4070 *Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy* – 62,1 tys. zł (zaplanowano 622 tys. zł), a w § 4180 – 827,2 tys. zł (zaplanowano 1147 tys. zł), natomiast w rozdziale 75404 § 4070 – 237,5 tys. zł (zaplanowano 5669 tys. zł).

Według „zestawienia planu wydatków, wykonania i potrzeb na 2023 r. w KWP w Lublinie”, sporządzonego przez Komendę w odpowiedzi na pismo KGP z 14 marca 2023 r., niedobór środków na wydatki rzeczowe i świadczenia w 2023 r. (budżet podstawowy) wynosił łącznie 72 637,8 tys. zł, w tym w rozdziale 75401 – 2516,1 tys. zł, 75402 – 68,5 tys. zł, 75404 – 16 452,2 tys. zł i 75405 – 53 601 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 107-110, 138-142)

Uregulowane z planu na 2023 r. zobowiązania dotyczące 2022 r. wynosiły łącznie 49 930,9 tys. zł, stanowiły 8,2% wykonania za 2022 r. (608 029,1 tys. zł) i 7,9% planu z ustawy na 2023 r. (631 500 tys. zł)¹⁶.

¹³ Dalej: KGP.

¹⁴ Dz. Urz. KGP z 4 kwietnia 2016 r. poz. 13.

¹⁵ Wraz z pismem z 24 listopada 2022 r.

¹⁶ Przed nowelizacją.

Największa kwota zobowiązań za 2022 r. w stosunku do planu z ustawy na 2023 r. dotyczyła wydatków:

- planowanych w § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki*, tj. w rozdziale 75405 zobowiązania przekroczyły plan o 47,1% (wynosiły 6042,3 tys. zł, podczas gdy kwota planu z ustawy stanowiła 4108 tys. zł), w rozdziale 75401 stanowiły 93,6% planu (zobowiązania wynosiły 175,9 tys. zł, a plan 188 tys. zł) i w rozdziale 75404 – 47,3% planu (zobowiązania wyniosły 1287,2 tys. zł, plan 2719 tys. zł),
- podróży służbowych krajowych (§ 4410). tj. w rozdziale 75404 zobowiązania wynosiły 94,2 tys. zł, tj. 30,7% planu (300 tys. zł), w rozdziale 75405 – 499,7 tys. zł, tj. 62,5% planu (800 tys. zł),
- usług remontowych (§ 4270) w rozdziale 75405 – 140,8 tys. zł, tj. 40,2% planu (350 tys. zł),
- wynagrodzeń bezosobowych w rozdziale 75405 – 39,3 tys. zł, tj. 65,5% planu (60 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 13-23, 33-34)

Ustalenia dotyczące braku zgodności planu finansowego przeznaczanego na inwestycje budowlane z planem tych inwestycji w ujęciu rzeczowo-finansowym zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 150-156)

1.4. W 2023 r. na wniosek Komendy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) wydał trzy decyzje o blokadzie środków planu finansowego. Wszystkie dotyczyły środków z rezerw celowych, w tym dwie na łączną kwotę 10,9 tys. zł rezerwy celowej poz. 56¹⁷, a jedna na kwotę 2,4 tys. zł rezerwy poz. 72. Główną przyczyną niewykorzystania środków była mniejsza niż zakładano kwota wypłaconych dodatków funkcyjnych oraz należności dla funkcjonariuszy za długoletnią służbę.

(akta kontroli tom I str. 166-168, 520 – pliki 81-87)

1.5. Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 18 772,7 tys. zł¹⁸, stanowiły 100% planu po zmianach, a w porównaniu do 2022 r. były wyższe o 3194,6 tys. zł (20,5%). Środki te były przeznaczone głównie na: dopłaty do wypoczynku funkcjonariuszy i ich rodzin (7529,9 tys. zł), wypłatę: funkcjonariuszom równoważników za brak lokalu (4581,9 tys. zł) i za remont lokalu mieszkalnego (2010,5 tys. zł) oraz ekwiwalentów i równoważników pieniężnych za pranie odzieży roboczej (185,2 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 13-23, 162-165)

1.6. Wydatki bieżące jednostek budżetowych KWP w 2023 r. wynosiły 715 665,2 tys. zł¹⁹, stanowiły 99,9% planu po zmianach i były wyższe o 20,5% od zaplanowanych w ustawie budżetowej (593 776 tys. zł)²⁰ i o 22,1% od wydatków wykonanych w 2022 r. (586 067,2 tys. zł²¹). Największy udział w wydatkach miały wydatki na wynagrodzenia²² (539 600,6 tys. zł), które wraz z uposażeniami i świadczeniami pieniężnymi wypłacanymi przez okres roku żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby (8170,6 tys. zł) oraz pochodnymi od wynagrodzeń (19 239,8 tys. zł) stanowiły 73,1% wydatków Komendy.

(akta kontroli tom I str. 6-23, 33-34, 162-165, tom II str. 229-242)

¹⁷ Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania – 5 194 139 tys. zł.

¹⁸ Wydatki na świadczenia nie były finansowane ze środków na realizację projektów.

¹⁹ W tym wydatki finansowane ze środków projektu 1309,6 tys. zł.

²⁰ Przed nowelizacją.

²¹ W tym wydatki na projekty poniesione w 2022 r. w kwocie 10,7 tys. zł.

²² W 2023 r. wynagrodzeń nie finansowano ze środków na projekty.

Według sprawozdania Rb-70²³ koszty wynagrodzeń ogółem w 2023 r. (w porównaniu z 2022 r.) wzrosły o 10% (z 490 867,8 tys. zł do 539 645,4 tys. zł), co było spowodowane zmianą liczby zatrudnionych oraz zwiększającą poziom wynagrodzeń nowelizacją ustawy budżetowej na 2023 r. Największy (ok. 17%) wzrost wynagrodzeń dotyczył pracowników będących członkami korpusu służby cywilnej, finansowanych z rozdziału 75404. Ponad trzykrotne zwiększenie wydatków w rozdziale 75407 wynikało ze wzrostu zatrudnienia.

Dane w zakresie planu i wykonania wydatków na wynagrodzenia wykazane w sprawozdaniu Rb-70 nie były zgodne z wykazanymi w sprawozdaniu Rb-28, co wynikało z różnych zasad sporządzania tych sprawozdań wynikających z instrukcji, zawartej w załączniku nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁴.

Przeciętne zatrudnienie w KWP w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. zmniejszyło się o 123,5 etatu. Największy spadek zatrudnienia dotyczył funkcjonariuszy, których wynagrodzenia finansowano z rozdziału: 75401 (12,8 etatu), 75404 (6,5 etatu), 75405 (113,1 etatu). Zwiększenie zatrudnienia o 14,5 etatu dotyczyło funkcjonariuszy Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości.

Komendant wyjaśnił, że przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy Policji w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. uległo zmniejszeniu z powodu dużej liczby odejść policjantów ze służby w 2023 r. (rozdziały 75401, 75404 i 75405 klasyfikacji budżetowej) oraz zwiększeniu w rozdziale 75407 z uwagi na większą liczbę funkcjonariuszy nowo utworzonej służby. Dodał, iż proces rekrutacyjny kandydatów do służby w Policji jest długotrwały i obsadzanie powstałych w 2023 r. wakatów w Policji garnizonu lubelskiego realizowane jest sukcesywnie.

(akta kontroli tom I str. 169-170, tom II 63-81)

W 2023 r. 23 z 44 funkcjonariuszy, którzy złożyli wniosek o odejście ze służby skutkujący przejściem na emeryturę w 2023 r. oraz do końca marca 2024 r. podwyższono dodatek funkcyjny/służbowy²⁵, w tym 20 w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby w związku z przejściem na emeryturę, 16 funkcjonariuszom wyższy dodatek przysługiwał od miesiąca będącego jednocześnie miesiącem ich zwolnienia ze służby.

Zwiększenia dodatków wynosiły od 80 zł do 1000 zł i stanowiły od 10% do 52,6% kwoty dodatków dotychczas przyznanych. Średnia kwota zwiększenia dodatku funkcyjnego i służbowego wynosiła odpowiednio 530 zł i 230 zł.

Szczegółową analizą objęto 14 wniosków o podwyższenie dodatków oraz wydane w związku z tymi wnioskami rozkazy personalne, skutkujące podwyższeniem dodatków (po siedem przypadków w 2023 r. i w 2024 r.). Według przywołanych dokumentów podwyższenie dodatku każdorazowo uzasadniano m.in. wysoką oceną pracy funkcjonariuszy, profesjonalizmem, zaangażowaniem, wzorowym wykonywaniem obowiązków służbowych czy wysokim poziomem kwalifikacji zawodowych.

Komendant wyjaśnił, że policjanci zwalniani są ze służby na podstawie art. 41 ust. 1-3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji²⁶, który nie przewiduje obowiązku sporządzenia procedury w zakresie zgłaszania przez funkcjonariuszy planowanego odejścia na emeryturę. Podał, że Wydział Kadr i Szkolenia KWP nie posiadał

²³ Sporządzonego 10 lutego 2024 r.

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 454.

²⁵ W okresie 2023 r. – I kwartał 2024 r.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 145.

informacji o planowanym złożeniu wniosku o odejście ze służby 13 przyjętych do próby kontrolnej funkcjonariuszy. W przypadku jednego funkcjonariusza informacja o planowanym przez niego odejściu ze służby została przekazana Głównej Księgowej Komendy, co szerzej zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 448-491, tom II str. 155-160)

Sześciu funkcjonariuszom (kursantom), zatrudnionym przez okres od dwóch do 119 dni, wypłacono ekwiwalent za urlop wypoczynkowy (za okres od czterech do 26 dni), a pięciu z nich także odprawy. Kwoty wypłat z powyższych tytułów wynosiły łącznie 33,1 tys. zł, w tym: odprawy 21,2 tys. zł, a ekwiwalenty 11,9 tys. zł. Przyczyną wypłat ekwiwalentów był brak możliwości wykorzystania urlopu wypoczynkowego z powodu: doskonalenia zawodowego, uczestnictwa w kursie podstawowym, krótkiego okresu służby.

W 2023 r. w Komendzie nie zatrudniano osób na podstawie umów zlecenia i o dzieło.

(akta kontroli tom I str. 223-226)

1.7. Wydatki majątkowe wynosiły 32 840,4 tys. zł²⁷, stanowiły 100% planu po zmianach i były większe o 54,1% od planu z ustawy (21 310 tys. zł) i o 414,4% od wykonania w 2022 r. (6383,8 tys. zł)²⁸. Zostały przeznaczone głównie na inwestycje budowlane 31 455 tys. zł, tj. np. zakończenie budowy czterech posterunków Policji (w Wojsławicach, Piszczacu, Wilkołazie i Turobinie) oraz komisariatu w Janowie Podlaskim, prace związane z budową m.in.: posterunku Policji w Niedrzwicy Dużej, komisariatu w Kraśniku, budową budynku koszarowego dla Oddziału Prewencji Policji w Lublinie. Ze środków na zakupy inwestycyjne (1385,36 tys. zł) sfinansowano m.in. zakup aparatu fotograficznego, dwóch namiotów pneumatycznych, zestawu do oznaczania ilości i jakości DNA, chromatografu gazowego, fantomu pielęgnacyjnego, urządzenia wielofunkcyjnego oraz licencji, centralnego serwera monitoringu, samochodu terenowego, zestawu do mobilnej oraz statycznej obserwacji w trudnych warunkach terenowych i pogodowych oraz dwóch profesjonalnych przemysłowych ekspresów do kawy.

Na 2023 r. zaplanowano realizację 19 zadań inwestycyjnych (w tym 11 budowlanych) za kwotę określoną w ustawie budżetowej, wynoszącą 21 310 tys. zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji ośmiu zadań planowanych do sfinansowania ze środków na zakupy inwestycyjne (810 tys. zł), a wprowadzono do planu 16 (1478,8 tys. zł). Zmiany te były celowe i uzasadnione koniecznością realizacji potrzeb KWP. Zadania przewidziane w planie po zmianach (21) zostały zrealizowane.

Ustalono, że zakup ekspresów do kawy za kwotę 21,2 tys. zł dokonany został ze środków przeznaczonych zgodnie z decyzją MSWiA na zapłatę podatku od towarów i usług niekwalifikowalnego w ramach Programu Zwalczenia Nadużyć Finansowych European Union Anti-Fraud Programme. Komenda nie wystąpiła z wnioskiem o zmianę przeznaczenia środków, tym samym nie uzyskała zgody dysponenta na wprowadzenie do planu zakupów inwestycyjnych zadania polegającego na ich zakupie.

Komendant wyjaśnił, że przepisy nie wskazują na konieczność uzyskania zgody dysponenta wyższego stopnia na zmianę przeznaczenia środków w zakresie zakupów inwestycyjnych, w przypadku powstałych oszczędności. Komendant Główny Policji jako dysponent wyższego stopnia nie wymagał przekazywania informacji, o dokonanych w planie na zakupy inwestycyjne zadań. KWP zrealizowała zakupy, które były ujęte w decyzji MSWiA, a w związku z powstałymi oszczędnościami i mając

²⁷ W tym wydatki ze środków na projekty 617 tys. zł

²⁸ W 2022 r. wydatki majątkowe ze środków na projekty wynosiły 994,8 tys. zł.

na uwadze gospodarne zarządzanie przyznanymi środkami finansowymi, pozostałość środków została przeznaczona na inne cele. Zakupu dokonano po przeprowadzeniu i rozpoznaniu potrzeb i możliwości wykorzystania pozostałych w planie na zakupy majątkowe środków. Komendant zauważył, że KWP nigdy wcześniej nie była w posiadaniu takich urządzeń, a sam sprzęt usprawnił realizację regulaminowych zadań Wydziału Komunikacji Społecznej Komendy. Asortyment ten jest wykorzystywany podczas szkoleń, konferencji i uroczystości, a także narad i odpraw. Zastąpił on znacznie bardziej energochłonne, awaryjne i mniej wydajne warki do wody.

(akta kontroli tom I str. 150-161, 227-274, tom II str. 234-242, 257-263)

1.8. Zobowiązania KWP na koniec 2023 r. wyniosły 48 751,8 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego były niższe o 1 179,1 tys. zł. W ponad 83% wynikały z naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego, nagród rocznych dla funkcjonariuszy i pochodnych od wynagrodzeń.

W sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 sporządzonych za okres od marca do grudnia oraz w sprawozdaniu rocznym za 2023 r. Komenda wykazała zobowiązania wymagalne, wynikające z not odsetkowych wystawionych przez Orlen S.A. w związku z nieterminowym regulowaniem płatności głównie za paliwo²⁹. Wynosiły one od marca do czerwca 231,9 tys. zł, w lipcu 354,7 tys. zł, od sierpnia do grudnia 122,7 tys. zł. Komenda nie dokonywała płatności tych odsetek oraz nie wnioskowała do dysponenta wyższego stopnia o zwiększenie planu finansowego z przeznaczeniem na ich uregulowanie. W trakcie roku, na podstawie informacji przekazanej przez Biuro Finansów KGP o zawartej umowie zwolnienia z długu, KWP dokonała odpisu odsetek na kwotę 232,4 tys. zł.

Komendant wyjaśnił, że KWP nie występowała o zwiększenie planu finansowego z przeznaczeniem na uregulowanie powyższych zobowiązań. Podał, że z informacji przekazywanych przez KGP wynikało, że prowadzone były rozmowy zmierzające do umorzenia tych odsetek. Brak wnioskowania o przyznanie dodatkowych środków wynikał także z konieczności oszczędnego gospodarowania środkami. Zauważył, że KGP poinformowała Komendę o trwających rozmowach z przedstawicielami Orlen S.A. w sprawie umorzenia kolejnej części odsetek. Biorąc pod uwagę wysokie prawdopodobieństwo ponownego zawarcia umowy o zwolnieniu z długu, Komenda wstrzymała się z wnioskowaniem o zwiększenie planu finansowego do czasu rozstrzygnięcia rozmów.

(akta kontroli tom I str. 275-283, tom II str. 152-163, 229-233, 430)

Oprócz zobowiązań z tytułu odsetek, w sprawozdaniu Rb-28 za lipiec 2023 r. Komenda wykazała zobowiązania wymagalne w § 4180, tj.: 13,4 tys. zł w rozdziale 75401, 46,7 tys. zł w rozdziale 75404 i 532,2 tys. zł w rozdziale 75405. Dotyczyły one wypłat dla funkcjonariuszy nagród jubileuszowych, odszkodowań za uszczerbek na zdrowiu, odpraw, ekwiwalentów za urlop wypoczynkowy oraz dodatku terenowego. Informacje na temat niedoboru środków w powyższym paragrafie przekazywała do KGP w czerwcu i w lipcu 2023 r. Składała również wnioski o decyzje budżetowe w celu zwiększenia planu wydatków na ten cel.

Komenda nie szacowała i nie ujmowała w ewidencji księgowej na koniec każdego kwartału odsetek od zobowiązań wymagalnych, do czego była zobowiązana na podstawie art. 40 ustawy o finansach publicznych oraz § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy

²⁹ Niewielkie kwoty z tych faktur dotyczyły mycia samochodów.

celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³⁰, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 275-284, tom II str. 234-256)

Analiza 344 dowodów księgowych na kwotę łączną 538,4 tys. zł ujętych w ewidencji księgowej w styczniu 2023 r. i 2024 r. wykazała, że zostały one zakwalifikowane do właściwych okresów sprawozdawczych.

(akta kontroli tom I str. 533)

W 2023 r. Komenda wydatkowała środki na zapłatę odsetek na kwotę 7,9 tys. zł. Podstawę wypłaty tych odsetek stanowiły postanowienia sądu dotyczące m.in. wypłat odpraw emerytalnych.

(akta kontroli tom II str. 285-301)

1.9. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków, dokonanych na podstawie 173 dowodów księgowych w łącznej kwocie 35 235 tys. zł, stanowiącej 4,6% wydatków Komendy. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających wydatkom pozapłacowym w kwocie powyżej 1000 zł. Próba wylosowana metodą monetarną³¹ wyniosła 22 788,1 tys. zł, a dobrana celowo – 12 446,9 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 302-308)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki były celowe dla funkcjonowania KWP. Zostały rzetelnie skalkulowane i poniesione – z wyjątkiem kwoty 42,2 tys. zł – do wysokości limitów określonych w planie finansowym jednostki. Komenda zrealizowała wniosek pokontrolny NIK sformułowany po kontroli nr R/19/001 pn. „Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych”, dotyczący zmiany grupy taryfowej na najbardziej optymalną. Oszczędności z tytułu zmiany grupy taryfowej wynosiły w 2023 r. ok. 280 tys. zł.

Ustalono ponadto, że pomimo braku zapłaty 36 przyjętych do próby zobowiązań (w tym 27 wobec Orlen S.A.) w terminie do 30 dni od daty wpływu dowodów do Komendy, od zobowiązań tych wbrew obowiązującym przepisom nie były naliczane i ujmowane w ewidencji księgowej odsetki, co szerzej opisane zostało w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 308, 527 – plik 001)

Na podstawie przekazanych w wersji elektronicznej ksiąg rachunkowych Komendy, stwierdzono, że:

- z przyjętych do analizy 10,4 tys. rozrachunków (zapisów dotyczących zobowiązań w różnej klasyfikacji budżetowej) po terminie uregulowano 0,7 tys. Szczegółowa analiza opóźnień w zapłacie 10 rozrachunków, wynoszących od 8 do 28 dni, wykazała, że: w jednym przypadku zobowiązanie ujęto jako uregulowane po otrzymaniu faktury korygującej, w pięciu przypadkach błędnie wskazano datę płatności lub uregulowania zobowiązania, w czterech – Komenda wystawiła noty korygujące termin płatności (każdorazowo podpisane przez dostawcę) przedłużające go o kolejne 15-32 dni. Informacja o zmianie terminu płatności tych zobowiązań nie była, w przeciwieństwie do zmian terminów płatności zobowiązań wobec Orlen S.A., ujęta w księgach rachunkowych, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

³⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1911. Dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości jednostek budżetowych.

³¹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

- z przyjętych do analizy 5,9 tys. kolejnych rozrachunków, w 0,6 tys. z nich wystąpił termin płatności przekraczający 30 dni (licząc od daty wystawienia). Szczegółowa analiza dziewięciu rozrachunków z terminem płatności wynoszącym od 63 do 164 dni wykazała, że w jednym przypadku jako datę wystawienia przyjęto datę faktury korygującej, wykazanej w zestawieniu zbiorczym, w jednym przypadku przedłużony termin wynikał z uzgodnień z kontrahentem w kwestii wielkości zobowiązania, w pięciu przypadkach z przedłużenia terminu na podstawie not korygujących, w dwóch przypadkach zobowiązanie uregulowano w terminie zgodnym z rachunkiem, a odległy termin zapłaty wynikał z opóźnienia we wpływie rachunku do Komendy.

(akta kontroli tom II str. 163-212, 527 – plik 001)

Komendant wyjaśnił, że wykorzystywany przez Komendę system finansowo-księgowy nie posiada funkcjonalności polegającej na wskazaniu płatności uregulowanych po terminie. Podczas automatycznego naliczania sprawozdań budżetowych system pobiera zobowiązania przeterminowane, a terminy płatności faktur były monitorowane na bieżąco. Po wpływie dokumentów do Wydziału Finansów były one segregowane wg terminów płatności oraz przekazywane do zapłaty zgodnie z terminami. Komendant zauważył, że system finansowo-księgowy wykorzystywany w KWP nie posiada funkcjonalności generowania alertów o zbliżającym się terminie płatności, a jedynym sposobem na ich sprawdzenie jest wygenerowanie zestawienia poprzez wyszukanie dokumentów z konkretną datą płatności.

(akta kontroli tom I str. 234-263)

1.10. W 2023 r. udzielono 84 zamówień publicznych, dla których zastosowanie miała ustawa Prawo zamówień publicznych³². Kontrolą objęto jedno postępowanie prowadzone w trybie podstawowym bez negocjacji na podstawie art. 275 pkt 1 Pzp na zakup wyposażenia specjalnego działu mundurowego na kwotę 446,9 tys. zł oraz 10 postępowań udzielonych w trybie pozaustawowym na podstawie Regulaminu pracy komisji przetargowej oraz udzielania zamówień publicznych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Lublinie, wprowadzonego decyzją Komendanta Wojewódzkiej Policji nr 28/2021 z 11 lutego 2021 r.³³, na:

- dostawę wyposażenia dodatkowego do bezzałogowego statku powietrznego na kwotę 13,4 tys. zł,
- dostawę papieru toaletowego oraz ręczników i worków papierowych dla KWP³⁴ na kwoty 142,3 tys. zł oraz 68,9 tys. zł,
- zakup sprzętu RTV i AGD (129,9 tys. zł),
- konserwację i naprawę eksploatacyjną urządzeń do powielania dokumentów (83,5 tys. zł),
- magazynowanie i składowanie odpadów niebezpiecznych (147,6 tys. zł),
- zakup usługi szkolenia z taktyki i technik przesłuchań na kwotę 48 tys. zł,
- zakup usługi zakwaterowania i wyżywienia dla policjantów sił wsparcia (72 tys. zł),
- zakup pięciu telefonów komórkowych (28 tys. zł),
- zakup czterech tabletów (31,9 tys. zł),
- zakup namiotów ekspresowych (125,6 tys. zł).

W każdym przypadku przestrzegano zasad równego traktowania oraz uczciwej konkurencji. Zamówienia o wartości powyżej 130 tys. zł były udzielane zgodnie z Regulaminem uzp. Natomiast zamówienia na dostawę: materiałów higienicznych

³² Dz.U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: Pzp.

³³ Dalej: Regulamin uzp.

³⁴ Dalej: zamówienie na materiały higieniczne.

oraz umundurowania przeprowadzono z naruszeniem przepisów Pzp, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Powolywanie przez kierownika komórki zamawiającej, na podstawie § 17 ust. 5 Regulaminu uzp, zespołu do otwarcia, oceny i wyboru oferty złożonego z co najmniej trzech pracowników lub policjantów komórki zamawiającego, odbywało się, w zależności od poszczególnych Wydziałów, poprzez wydanie pisemnej decyzji Naczelnika Wydziału lub dyspozycji ustnej.

Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2023 r. zgodnie z art. 23 ust. 1 Pzp został zamieszczony w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP). Podlegał 46 aktualizacjom, ostatni zaktualizowany Plan opublikowano 28 grudnia 2023 r. Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2023 r. zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie określonym w art. 98 ust. 2 Pzp.

(akta kontroli tom III str. 1-30, 112-132, 235, 238-243, 318-332, 352)

1.11. Analiza planu wydatków wykazała, że był on niższy od jego zaangażowania w 30 z 123 podziałkach klasyfikacji budżetowej na koniec stycznia 2023 r. oraz 34 i 13 odpowiednio na koniec czerwca i listopada. Niedobór środków występował w szczególności w planie:

a) § 4000, zaangażowanie w paragrafach finansowanych z tego paragrafu przekraczało plan w okresie od stycznia do listopada 2023 r., w tym:

- w rozdziale 75401 o 59,3% w styczniu (tj. o 111,5 tys. zł, wynosiło 299,5 tys. zł podczas gdy w projekcie planu ujęto kwotę 188 tys. zł) i o 68,1% w październiku (wynosiło 1237,2 tys. zł, podczas gdy kwota ujęta w planie – 736 tys. zł),
- w rozdziale 75402 o 57,3% w styczniu (tj. o 17,2 tys. zł, wynosiło 47,2 tys. zł podczas gdy w projekcie ujęto 30 tys. zł) i o 41,3% w październiku (wynosiło 66,4 tys. zł, podczas gdy w planie ujęto 47 tys. zł),
- w rozdziale 75404 o 201,1% w styczniu (tj. o 5467,8 tys. zł, wynosiło 8186,8 tys. zł, podczas gdy w projekcie ujęto 2719 tys. zł) i o 38,6% w listopadzie (wynosiło 15 142,2 tys. zł, podczas gdy w planie ujęto kwotę 10 928 tys. zł),
- w rozdziale 75405 o 289,2% w styczniu (tj. o 11 882,2 tys. zł, wynosiło 15 990,2 tys. zł, podczas gdy w planie ujęto kwotę 4108 tys. zł) i 35,8% w listopadzie (tj. o 9148,5 tys. zł, wynosiło 34 672,5 tys. zł, podczas gdy w planie ujęto kwotę 25 524 tys. zł);

b) § 4270, dotyczył rozdziałów 75404 i 75405 niedobór utrzymywał się w okresie od stycznia do listopada 2023 r. (z wyjątkiem marca w rozdziale 75404) i wynosił, np.:

- w rozdziale 75404 – 48,1% (tj. 161 tys. zł) na koniec czerwca (zaangażowanie planu wydatków wynosiło 496 tys. zł, a plan – 335 tys. zł),
- w rozdziale 75405 – 610% w styczniu (tj. 2135 tys. zł, zaangażowanie wynosiło 2485 tys. zł, podczas gdy w projekcie planu ujęto kwotę 350 tys. zł) i 116,3% w czerwcu (tj. 1764,5 tys. zł, zaangażowanie wynosiło 3281,5 tys. zł, a plan 1517 tys. zł);

c) § 4480 *Podatek od nieruchomości* niedobór występował od stycznia do września 2023 r. i wynosił:

- w rozdziale 75401 – w styczniu 14,6% (zaangażowanie wynosiło 14,9 tys. zł i było większe od kwoty ujętej w projekcie planu o 1,9 tys. zł) i 14,7% we wrześniu (zaangażowanie wynosiło 17,2 tys. zł, a plan 15 tys. zł),
- w rozdziale 75404 – 318,9% w styczniu (tj. 287 tys. zł, zaangażowanie wynosiło 377 tys. zł, podczas gdy w projekcie planu ujęto 90 tys. zł),
- w rozdziale 75405 – 568,5% w styczniu (tj. 795,9 tys. zł, zaangażowanie planu wynosiło 935,9 tys. zł, podczas gdy w projekcie planu ujęto kwotę 140 tys. zł);

d) § 4080 niedobór występował w rozdziale 75401 od stycznia do lipca, a w rozdziałach 75404 i 75405 od stycznia do sierpnia i wynosił, np.

- w rozdziale 75401 – 55,3% na koniec czerwca (tj. 128,8 tys. zł, zaangażowanie wynosiło 361,8 tys. zł, a plan 233 tys. zł),
- w rozdziale 75404 – 31,2% na koniec czerwca (tj. 474 tys. zł, zaangażowanie wynosiło 1993 tys. zł, a plan 1519 tys. zł),
- w rozdziale 75405 – 42% na koniec czerwca (tj. 1849,3 tys. zł, zaangażowanie wynosiło 6252,3 a plan 4403 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 309-336, 391-422)

Pomimo zaangażowania przekraczającego plan, Główna księgową KWP potwierdziła zgodność z planem finansowym kolejnych zawieranych umów. Szczegółowy opis ustaleń w powyższym zakresie opisany został w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 492-502, tom II str. 213-217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Komendzie nie przeprowadzono kalkulacji potrzeb finansowych na 2023 r. niezbędnych do zapewnienia przez Komendę terminowych płatności zobowiązań w 2023 r. dotyczących: świadczeń na rzecz osób fizycznych, wydatków rzeczowych i wynagrodzeń, uwzględniających, oprócz dotychczasowych wydatków, także dodatkowe potrzeby wynikające np. ze zmian w przepisach czy już zaangażowanych umów. Do kontroli nie przedłożono dokumentów potwierdzających dokonywanie jakichkolwiek czynności w powyższym zakresie, w tym świadczących o przekazaniu informacji o faktycznych potrzebach dysponentowi wyższego szczebla.

Główna księgową wyjaśniła, że przed otrzymaniem wstępnych kwot wydatków za pismem KGP z 20 lipca 2022 r. nie była opracowywana dokumentacja dotycząca prac planistycznych w zakresie budżetu na 2023 r. Podała, że tryb postępowania w zakresie planowania budżetu jest określany w wytycznych przekazywanych przez dysponenta środków budżetowych II stopnia, tj. Komendanta Głównego Policji. Komendant przyznał, że KWP poinformowała KGP o brakujących środkach dopiero w marcu 2023 r. Niemniej jednak dysponenci wyższego stopnia na bieżąco otrzymywali sprawozdania budżetowe, które zawierały informacje o wydatkach, zobowiązaniach i zaangażowaniu. Poziom wydatków konieczny do zapewnienia funkcjonowania KWP i podległych jej jednostek był znany dysponentowi wyższego stopnia. Zauważył, że pismem z 1 lipca 2022 r. KGP zbierała od podległych jednostek szacowane wydatki na 2022 r., które były podstawą do określenia przewidywanych wydatków na 2023 r. Biuro Logistyki KGP zwracało się do Orlen S.A. o przedłużanie terminów płatności wszystkich faktur, więc miało świadomość o wysokości brakujących środków na opłacenie zobowiązań w 2022 r., co potem miało przełożenie na konieczność realizowania zwiększonych płatności w 2023 r.

NIK zauważa, że wskazania szacunkowego wykonania wydatków w 2022 r. nie można uznać za rzetelne działanie zmierzające do określenia faktycznych potrzeb Komendy w 2023 r. Pismo KGP zawierające prośbę o przekazanie danych szacunkowych nie wskazywało, że posłużą one do określenia kwoty limitów w projekcie planu finansowego Komendy na 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 36-59, tom II str. 63-81, 257-263)

2. W Komendzie nie podjęto działań w celu doprowadzenia do zgodności planu inwestycji budowlanych z przyznaną na ich realizację kwotą w planie finansowym.

W Planie inwestycji budowlanych zatwierdzonym 9 lutego 2023 r. przez I Zastępcę Komendanta Głównego Policji ujętych było 11 zadań inwestycyjnych, na których

realizację zaplanowano łącznie 26 520 tys. zł (w tym w rozdziałach: 75404 – 1 400 tys. zł, 75405 – 23 620 tys. zł, 75407 – 1500 tys. zł). W piśmie informującym o zatwierdzeniu planu inwestycji Zastępca Dyrektora Biura Logistyki Policji KGP wskazał, że korekta planu finansowego zostanie przekazana przez Biuro Finansów KGP.

Według planu z ustawy budżetowej z 8 lutego 2023 r. na inwestycje budowlane zaplanowano łącznie 20 500 tys. zł (w rozdziałach: 75404 – 12 000 tys. zł, 75405 – 7000 tys. zł, 75407 – 1500 tys. zł), w tym w ramach Programu Modernizacji Policji 10 000 tys. zł w rozdziale 75404 i 5000 tys. zł w rozdziale 75405.

Decyzją z 8 marca 2023 r. MSWiA zmniejszył plan wydatków przewidziany na realizację jednego z zadań inwestycyjnych w rozdziale 75405 o kwotę 565 tys. zł. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w wiadomości przesłanej w systemie Trezor przez pracownika Wydziału Planowania Budżetu Biura Finansów KGP, Komenda wprowadziła (17 marca 2023 r.) do tego systemu wniosek o zmianę polegającą na: zmniejszeniu planu w rozdziale 75404 na zadanie „Budowa nowej szkoły Policji” o 10 000 tys. zł³⁵ oraz zwiększenie planu w rozdziale 75405 na zadania przewidziane w planie inwestycyjnym o kwotę 17 120 tys. zł. Decyzją z 24 marca 2023 r. MSWiA dokonał zmian zgodnie z przedmiotowym wnioskiem.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że zgodnie z zapisami art. 28 ust. 2 pkt 1 Regulaminu KGP wprowadzonego zarządzeniem nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r.³⁶, do zadań Biura Logistyki Policji należy gospodarowanie środkami finansowymi przydzielonymi na realizację powierzonych im zadań. KWP po złożonym przez Wydział Inwestycji i Remontów do Biura Logistyki wykazie potrzeb dotyczących realizacji inwestycji i remontów otrzymuje zatwierdzony wycinek planu inwestycji i remontów na dany rok. Zadania inwestycyjne realizowane są do wysokości otrzymanego planu wydatków § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*. Główna księgową podała, że plan finansowy w § 6050 został dostosowany do zatwierdzonego wycinka planu inwestycji na 2023 r. decyzją MSWiA nr 42.3122.2.94.2023.ZW z dnia 24 marca 2024 r.

Ustalono, że wprowadzone zmiany w planie finansowym nie doprowadziły do jego zgodności z planem w ujęciu rzeczowym, tj. przewidzianych do realizacji zadań wykazanych w przywołanym wyżej Planie inwestycji Policji. Nadmiar środków w rozdziale 75404 wynosił 35 tys. zł, a w rozdziale 75405 – 500 tys. zł.

W ocenie NIK niepodjęcie przez Komendę udokumentowanych działań niezwłocznie po otrzymaniu niespójnych ze sobą planów finansowego i rzeczowego, było działaniem nierzetelnym. Brak przypisania zgodnych z planem finansowym kwot do poszczególnych ujętych w planie rzeczowym zadań utrudniał podejmowanie decyzji co do wszczynania postępowań służących ich realizacji.

(akta kontroli tom I str. 150-156, 503-504, tom II str. 1-27)

3. Siedmiu funkcjonariuszom³⁷ (z 14 analizowanych przypadków) Komendant podwyższył pięć dodatków służbowych i dwa dodatki funkcyjne na łączną kwotę 2980 zł, pomimo że złożone przez ich przełożonych wnioski w tym zakresie nie zawierały potwierdzenia Głównej Księgowej lub osoby ją zastępującej o zabezpieczeniu środków na finansowanie zobowiązań z tego tytułu w planie finansowym Komendy.

³⁵ Zadanie to nie było ujęte w przekazanym Komendzie wycinku planu inwestycyjnego z 9 lutego 2023 r.

³⁶ Dz. Urz. poz. 13.

³⁷ Dotyczy funkcjonariuszy posiadających identyfikatory o nr: 565651, 565769, 618331, 597488, 597591, 780597, 618340.

Komendant wyjaśnił, że wnioski personalne dla ww. funkcjonariuszy zostały przekazane przez właściwych przełożonych do zatwierdzenia przez byłego Komendanta, będącego dysponentem środków budżetu państwa III stopnia. Na podstawie podpisanych wniosków zostały wydane rozkazy personalne dotyczące podwyższenia ww. policjantom dodatków służbowych i funkcyjnych. Decyzje te, zgodnie z „Zasadami obiegu dowodów księgowych dotyczących wydatków budżetowych”, stanowiącymi załącznik nr 8 do zarządzenia nr 6/2022 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w KWP, zostały przekazane do Wydziału Finansów Komendy.

Działanie byłego Komendanta uniemożliwiło Głównemu Księgowemu jednostki wykonanie ustawowych zadań wskazanych w art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w zakresie dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym. NIK zauważa, że kierownik jednostki w szczególności zobowiązany jest do przestrzegania obowiązujących uregulowań.

(akta kontroli tom II str. 257-263)

4. Jednemu funkcjonariuszowi³⁸ z 14 zwolnionych ze służby, których dokumentacja związana z podwyższeniem dodatku służbowego/funkcyjnego była objęta kontrolą, podwyższono dodatek służbowy za miesiąc będący jednocześnie miesiącem odejścia ze służby, pomimo że Komenda posiadała wiedzę na temat jego planowanego odejścia ze służby na trzy miesiące przed zwolnieniem.

Podwyższenie dodatku służbowego na okres od 1 do 30 kwietnia 2023 r. o kwotę 400 zł nastąpiło na podstawie rozkazu personalnego Komendanta z 8 marca 2023 r. w związku z wnioskiem Naczelnika Wydziału Techniki Operacyjnej KWP ze stycznia 2023 r. Wniosek o zwolnienie ze służby z dniem 14 kwietnia 2023 r. ww. funkcjonariusz złożył 15 marca 2023 r.

Komendant wyjaśnił, że w związku z pismem Głównego Księgowego KWP z 29 grudnia 2022 r., Wydział Kadr i Szkolenia KWP 11 stycznia 2023 r. przekazał informację do Wydziału Finansów KWP o planowanym złożeniu przez ww. funkcjonariusza wniosku o odejście ze służby z dniem 12 kwietnia 2023 r. Podwyższenie temu funkcjonariuszowi dodatku służbowego wynikało z oceny pracy policjanta i stanowiło realizację wniosku personalnego bezpośredniego przełożonego, tj. Naczelnika Wydziału Techniki Operacyjnej KWP, przedłożonego do akceptacji Komendanta Wojewódzkiego Policji.

NIK zauważa, że mechanizmem adekwatnym do wskazanego w uzasadnieniu podwyższenia dodatku ww. funkcjonariusza jest nagroda, o której mowa w art. 110a ust. 1 ustawy o Policji. W sytuacji posiadania wiedzy o planowanym odejściu na emeryturę (w miesiącu podwyższenia dodatku) wiadomym jest, że wzrost uposażenia nie pełni funkcji motywacyjnej, a co za tym idzie nie przyczyni się do zwiększenia efektywności realizowanych przez Komendę działań.

Skutkiem podwyższenia dodatku służbowego funkcjonariuszowi była nie tylko zwiększona wypłata uposażenia i innych świadczeń związanych ze zwolnieniem ze służby w Policji, ale również konieczność zwiększenia środków dla Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA na wypłaty przyszłych emerytur z zaopatrzenia emerytalnego. Mając na uwadze powyższe, podwyższenie dodatku funkcjonariuszowi w opinii NIK było działaniem niegospodarnym i niecelowym, tj. naruszającym art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne

³⁸ Identyfikator służbowy: 565651.

powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(akta kontroli tom I str. 452-453, tom II str. 152-160, 257-263)

5. W 2023 r. Komenda nie naliczała w ewidencji księgowej odsetek z tytułu nieterminowych płatności zobowiązań wobec dostawców dóbr i usług zarówno na koniec każdego kwartału, jak i w momencie zapłaty kwoty głównej zobowiązania, pomimo niedotrzymania określonych w umowie terminów na ich uregulowanie, co było niezgodne z § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości jednostek budżetowych, 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. Zgodnie z art. 8 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych³⁹, w transakcjach, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki: 1) wierzyciel spełnił swoje świadczenie; 2) wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie, natomiast jeżeli ustalony w umowie termin zapłaty jest dłuższy niż 30 dni, liczonych od dnia doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi, wierzycielowi, który spełnił swoje świadczenie, po upływie 30 dni przysługują odsetki, o których mowa w ust. 1.

Szczegółowa analiza dokumentacji przyjętych do próby kontrolnej 27 faktur za paliwo wystawionych przez Orlen S.A. i 19 zapisów księgowych dotyczących zobowiązań wobec innych niż Orlen S.A. dostawców wykazała, że Komenda nie naliczała i nie ewidencjonowała odsetek z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań zarówno w momencie ich zapłaty jak i co najmniej na koniec każdego kwartału. Odsetki od zobowiązań wobec Orlen S.A. ujmowała na podstawie not odsetkowych wystawianych przez spółkę po uregulowaniu przez Komendę faktur z danym okresie. W dziewięciu przypadkach rozrachunków z innymi niż Orlen S.A. kontrahentami, Komenda na podstawie wystawionych przez nią not korygujących przedłużała termin płatności zobowiązań, co spowodowało, że zostały uregulowane nawet po upływie 164 dni od daty pierwotnego terminu płatności.

W kwestii odsetek od zobowiązań wobec Orlen S.A., Komendant wyjaśnił, że spółka ta dokonywała cyklicznie prolongaty terminów płatności wystawianych faktur i płatności nie były wymagalne, nie było więc podstawy do naliczania odsetek. Jednak ze względu na fakt, że terminy płatności były dłuższe niż 30 dni miała prawo do naliczenia odsetek za wydłużone terminy płatności. Naliczone odsetki były ujmowane w księgach po wpłynięciu not odsetkowych z określoną przez kontrahenta kwotą odsetek. Główna księgowa wskazała, że Komenda ujmowała odsetki za przedłużenie terminów płatności po ostatecznym rozliczeniu płatności z poszczególnych faktur wystawionych przez Orlen S.A. Odsetki były ujmowane na podstawie otrzymanych not odsetkowych, zgodnie z ich terminem płatności. Dodała, że przepisy nie wskazują, na podstawie jakiego dokumentu ujmuje się w księgach odsetki, dlatego też zostały ujęte na podstawie ww. not odsetkowych.

W kwestii nienaliczania przez Komendę odsetek od nieterminowych płatności zobowiązań wobec innych niż Orlen S.A. kontrahentów Komendant wyjaśnił, że fakt nieuregulowania zobowiązań w terminie 30 dni wynikał z różnych przyczyn, np.:

³⁹ Dz. U. z 2023 poz. 1790, dalej: ustawa o transakcjach handlowych.

faktury były wystawiane w dniu wykonania usługi/dostawy, ale ze względu na niewłaściwy asortyment, wadliwie wykonaną usługę lub braki w dokumentacji, odbiór usług/przyjęcie towaru opóźniało się do czasu skorygowania nieprawidłowości. Zauważył, że Komenda nie miała wpływu na przedłużające się terminy realizacji usług i dostaw i ze względu na ten fakt bezpodstawne było jej obciążanie kosztami odsetek. Dodał, że zastosowano zasadę finansów publicznych o racjonalnym gospodarowaniu środkami. W kolejnych wyjaśnieniach odnoszących się do opóźnień w płatności tych zobowiązań Główna księgową wskazała, że nie we wszystkich przypadkach konieczność zmiany terminu płatności była następstwem nieprawidłowości ze strony kontrahenta. Opóźnienia w płatności trzech zobowiązań wynikały z nieterminowego przekazania dokumentów do zapłaty przez pracowników, a w kolejnych dwóch ze względu na brak daty wpływu do jednostki nie można było ustalić przyczyny niedotrzymania pierwotnego terminu płatności.

Według wycień NIK, nienaliczanie odsetek zgodnie z powyższymi przepisami spowodowało zaniżenie zobowiązań Komendy o kwotę: 9,2 tys. zł na koniec marca, 40,3 tys. zł na koniec czerwca i 165,3 tys. zł na koniec września 2023 r.

(akta kontroli tom II str. 152-157, 163-212, 234-242, 386-390, 429)

6. W systemie finansowo-księgowym dokonywano zmian zapisów księgowych po zamknięciu okresu sprawozdawczego, w którym zapisy te zostały dokonane. Było to niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 2024 r. o rachunkowości⁴⁰, zgodnie z którym zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany. Przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu. W myśl art. 24 ust. 2 przywołanej ustawy księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

W wyniku przeglądu zapisów księgowych ustalono, że tylko w 20 przypadkach zmiany terminu płatności zobowiązań były dokonane w drodze księgowania stornujących. Zmiany terminów płatności zobowiązań przyjętych do próby na podstawie not księgowych nie były wprowadzone do systemu finansowo-księgowego, z wyjątkiem terminów płatności wobec Orlen S.A., które były zgodne z wynikającymi z informacji o ich przedłużeniu przez kontrahenta.

Komendant wyjaśnił, że zmiana terminów płatności zobowiązań w systemie finansowo-księgowym dokonywana jest na podstawie not korygujących lub innych pism otrzymanych od kontrahentów, poprzez bezpośrednią zmianę terminów płatności w rejestrze. Taka możliwość istnieje do momentu zamknięcia okresu sprawozdawczego, w którym dokument został zarejestrowany. Po zamknięciu miesiąca, zmiana terminu dokonywana jest przez pracownika Biura Finansów KGP po otrzymaniu informacji z KWP. Komenda wskazała, że korekty terminów płatności w KWP dotyczyły wyłącznie prolongaty terminów płatności faktur Orlen S.A. Zmianie podlegały terminy zapłaty w rejestrze systemowym, który nie ma wpływu na zapisy księgowe w dzienniku i księdze głównej. Wyjaśniła, że taki sposób korygowania terminów wynikał z faktu, że system księgowy nie pozwala na zmianę terminu płatności. Jedynym sposobem na dokonanie zmiany jest wyksięgowanie i wprowadzenie faktury na nowo, co powoduje powstanie w rejestrach kolejnego (z innymi numerami) dokumentu, który podczas przeprowadzania analiz i tworzenia zestawień widnieje jako ujęty w niewłaściwym okresie sprawozdawczym. Dodała, że faktury dotyczące płatności za paliwo dotyczyły całego województwa (20 powiatów). Ręczne wyksięgowywanie i księgowanie na nowo faktur w przypadkach, gdy przedłużeniu terminu podlegało kilka faktur, przekładałoby się na kilkaset dekretów.

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

W załączeniu do udzielonych wyjaśnień przedłożyła wiadomości kierowane do administratora systemu.

(akta kontroli tom I str. 337-338, tom II str. 163-212, 386-409)

7. Wydatki w kwocie 42 217,01 zł dokonane zostały z przekroczeniem planu finansowego KWP, co było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

Na podstawie analizy przekazanych w wersji elektronicznej ksiąg rachunkowych Komendy, stwierdzono, że:

a) W dniach 8 i 9 listopada 2023 r. KWP dokonała płatności w rozdziale 75404, w paragrafach objętych planem w § 4000, pomimo, że płatności te spowodowały przekroczenie planu w tym paragrafie odpowiednio o 2856,51 zł i 27 855,08 zł.

Według przekazanych do kontroli danych z systemu finansowo-księgowego na 8 i 9 listopada 2023 r. plan w klasyfikacji 75404 § 4000 wynosił 8 344 349 zł, a łączne wykonanie w paragrafach 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia*, 4260 *Zakup energii*, 4280 *Zakup usług zdrowotnych*, 4300 *Zakup usług pozostałych*, 4390 *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii*, 4400 *Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe* odpowiednio: 8 347 205,51 zł i 8 372 234,08 zł.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że w dniach 8 i 9 listopada 2023 r. KWP dokonała płatności zobowiązań wynikających z 15 faktur oraz dwóch opłat eksploatacyjnych. Przyznał, że zapłata ww. faktur nastąpiła pomimo braku zabezpieczenia w planie finansowym w rozdziale 75404 w § 4000 na łączną kwotę 27 885,08 zł, z uwagi na upływający termin płatności tych faktur przypadających na 9 i 10 listopada. W celu realizacji płatności wymagalnych w listopadzie 2023 r. KWP złożyła 6 listopada 2023 r. (przed datą realizacji ww. płatności) do KGP wnioski o zmianę w planie finansowym. Zmiana planu została zrealizowana przez KGP 10 listopada 2023 r. Dotyczyła ona między innymi zwiększenia w paragrafie 4000.

b) W dniu 8 grudnia 2023 r. KWP dokonała płatności w rozdziale 75405 „Komendy powiatowe Policji” w paragrafach objętych planem w § 4000 na łączną kwotę 42 176,70 tys. zł, co spowodowało przekroczenie planu o 14 361,93 zł.

Według przekazanych do kontroli danych z systemu finansowo-księgowego na dzień 8 grudnia 2023 r. plan w § 4000 wynosił 25 524 145 zł, a łączne wykonanie w paragrafach 4210, 4260, 4300, 4380, 4390, 4400 – 25 538 506,93 zł.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że KWP dokonała płatności faktury nr SCPKR z dnia 28 listopada 2023 r. w dniu 8 grudnia 2023 r., pomimo braku zabezpieczenia w planie finansowym w rozdziale 75405 § 4000 kwoty 14 361,93 zł, z uwagi na upływający w dniu 12 grudnia termin płatności tej faktury. Dodał, że KWP posiadała zabezpieczenie finansowe w planie Funduszu Pomocy na 2023 r., jednak zasilenia rachunku tego Funduszu dokonywane były w cyklach tygodniowych, tj. w każdy poniedziałek. W związku z brakiem środków na rachunku Funduszu, zapłaty dokonano z rachunku wydatków, a jej refundacji 11 grudnia 2023 r., tj. po zasileniu rachunku Funduszu Pomocy.

(akta kontroli tom II str. 63-81, 234-285)

8. Główna księgową potwierdziła zgodność z planem finansowym zaciągnięcie zobowiązań z tytułu zawarcia dwóch umów⁴¹ na łączną kwotę 160 827 zł, pomimo

⁴¹ Umowa nr C/23/2023 z 27 lutego 2023 r. i umowa nr 24/C/2023 r. z 14 marca 2023 r. podpisane na okres 12 miesięcy od dnia podpisania. Wynikająca z umów kwota do zaangażowania planu wydatków w 2023 r. – 151 602 zł.

zaangażowania planu wydatków przekraczającego plan w paragrafie, z którego miały być finansowane, tj.:

- na umowie zawartej 27 lutego 2023 r. (dotyczącej zakupu artykułów higienicznych) potwierdziła, że zobowiązania wynikające z tej umowy mieszczą się w planie finansowym jednostki, pomimo że według ewidencji księgowej na dzień zawarcia umowy zaangażowane już wydatki (ujmowane w grupie § 4000) przekraczały plan tego paragrafu o 111,5 tys. zł w rozdziale 75401, 17,2 tys. zł w rozdziale 75402, 5451,8 tys. zł w rozdziale 75404, 11 831,2 tys. zł w rozdziale 75405,
- na umowie zawartej 14 marca 2023 r. (na zakup ustników jednorazowych do urządzeń badających zawartość alkoholu w wydychanym powietrzu) Główna księgową potwierdziła, że zobowiązania wynikające z tej umowy mieszczą się w planie finansowym jednostki, pomimo że według ewidencji księgowej na dzień zawarcia umowy zaangażowane już wydatki w rozdziale 75405 (w paragrafach 4210, 4220, 4260, 4280, 4300, 4360, 4380, 4390 i 4400) przekraczały plan (w § 4000) o kwotę 15 571,5 tys. zł.

W „kartach akceptacji pisma” sporządzonych do wniosków o wszczęcie postępowań publicznych dotyczących ww. zakupów widniał komentarz Głównej Księgowej o treści „akceptuję, jednakże zamówienia w bieżącym roku z przedmiotowego postępowania będą możliwe do wysokości planu określonego dla KWP w Lublinie na 2023 r. w § 4000 dla wszystkich paragrafów klasyfikacji budżetowej”.

Wydatki na sfinansowanie zawartych umów mogły przyczynić się do przekroczeń w planie, opisanych w pkt 7 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Główna księgową wyjaśniła, że na dzień podpisania ww. umów Komenda posiadała niewykorzystane środki w § 4000 w rozdziałach, z których miały być finansowane. Zauważyła, że umowy zawierane przez Komendę podpisywane są przez Komendanta (lub osobę przez niego upoważnioną) i to jego podpis świadczy o zaangażowaniu środków budżetowych i jest przyrzeczeniem danym drugiej stronie, że jeżeli umowa zostanie wykonana prawidłowo, to zostanie jej przekazana określona kwota tytułem zapłaty. Główny księgowy parafuje jedynie umowę, co oznacza, iż potwierdza, że są lub będą środki na jej zapłacenie i w odpowiednim terminie wykona dyspozycję środkami pieniężnymi. Zauważyła, że zawarcie ww. umów spowodowało powstanie zaangażowania prawnego, które nie stanowi zobowiązania. Zobowiązanie jednostki wobec podmiotu jako wynik zaangażowania powstaje po wykonaniu dostawy przez kontrahenta przedmiotu umowy w określonej wysokości lub w określonym terminie. W związku z czym zaangażowanie prawne można utożsamiać z pojęciem zobowiązania warunkowego, które zgodnie z prawem bilansowym stanowi obowiązek wykonania świadczeń, których powstanie jest uzależnione od zaistnienia określonych zdarzeń ujętych w planach finansowych.

Wskazała, że Komenda mając na uwadze warunki ekonomiczne, polityczne i prawne, w jakich funkcjonowała w 2023 r., podejmowała wszelkie działania służące utrzymaniu stanu sanitarnego zapewniającego bezpieczeństwo i higienę pracy funkcjonariuszy i pracowników, a Policja jako formacja służąca społeczeństwu, przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, aby móc wypełniać ustawowe zadania musi być wyposażona np. w jednorazowe ustniki do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu.

NIK zauważa, że głównym księgowym w myśl art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest pracownik, któremu kierownik powierza m.in. dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, a złożenie podpisu przez głównego księgowego, zgodnie z ust. 3 pkt 3 przywołanego

artykułu, oznacza, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. Ponadto, według Standardu rachunkowości nr 6 „Rezerwy, bierne rozliczenia międzyokresowe kosztów, zobowiązania warunkowe” pkt II Definicje 2.4, zobowiązanie warunkowe zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 28 ustawy o rachunkowości to obowiązek wypełnienia świadczeń, wynikający ze zdarzeń przeszłych, którego powstanie jest uzależnione od zaistnienia określonych zdarzeń. Zobowiązania warunkowe nie są ujmowane w bilansie oraz w rachunku zysków i strat, a służą w szczególności zabezpieczeniu wierzytelności, tak jak np. warunkowa umowa przewłaszczenia majątku na zabezpieczenie kredytu udzielonego przez bank. Nie można ich zatem utożsamiać ze zobowiązaniem wobec dostawcy za dostarczone dobra i usługi.

NIK nie kwestionuje niezbędności dostaw materiałów będących przedmiotem ww. umów. Podkreśla jednocześnie, że również w przypadku tych wydatków, Główny księgowy jest zobowiązany do przestrzegania przepisów w zakresie potwierdzenia zgodności wydatków z planem i fakt braku środków w planie finansowym stanowi podstawę do odmowy złożenia podpisu, o której mowa w art. 54 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli tom I str. 492-502, tom II str. 213-217)

9. Zamówień na dostawę materiałów higienicznych dokonano, niezgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp, z pominięciem przepisów Pzp, pomimo tego, że ich łączna wartość (bez podatku VAT) wynikająca z dwóch podpisanych w 2023 r. umów, tj. z 27 lutego 2023 r.⁴² na kwotę 115,8 tys. zł oraz z 10 listopada 2023 r. na kwotę 56 tys. zł 2023 r.⁴³, wyniosła łącznie 171,8 tys. zł. Wynikało to z niedochowania należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówienia. Zgodnie z art. 28 Pzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenia wykonawcy bez podatku od towarów, ustalone z należytą starannością. Natomiast art. 35 ust. 1 pkt 1 Pzp stanowi, że podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się lub podlegające wznowieniu w określonym czasie jest rzeczywista łączna wartość kolejnych zamówień tego samego rodzaju, udzielonych w ciągu poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym lub roku obrotowym, z uwzględnieniem zmian ilości lub wartości zamawianych usług lub dostaw, które mogły wystąpić w ciągu 12 miesięcy następujących.

Wartość zamówienia na dostawę materiałów higienicznych oszacowano 13 lutego 2023 r. na kwotę 128,9 tys. zł na podstawie średniej ceny sprzedaży przedmiotowego asortymentu. Przy szacowaniu wartości tego zamówienia nie wzięto pod uwagę wydatków poniesionych na ten cel w 2022 r., które wyniosły 134 418,62 zł netto (tj. 165 334,90 zł brutto). Komendant wyjaśnił, że w chwili wszczęcia postępowania (13 lutego 2023 r.) umowa zawarta w lipcu 2022 r. była już zrealizowana pod względem finansowym, natomiast Wydział Zaopatrzenia KWP posiadał w magazynie zabezpieczenie asortymentowe na kwotę 45 tys. zł na okres I kwartału 2023 r., wszczynając postępowanie miał obowiązek zabezpieczyć potrzeby na pozostałe trzy kwartały. Dodał, że po analizie potrzeb, ustalił wartość zamówienia, która pozwalała na zastosowanie pozaustawowego trybu udzielania zamówienia.

(akta kontroli tom I str. 263, tom III str. 38, 151, 236-351, 358)

10. Nieodrzućenie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 5 Pzp oferty wykonawcy złożonej w postępowaniu na „Zakup wyposażenia specjalnego działu mundurowego”, pomimo

⁴² Nr. C/23/023 (umowę podpisano na okres od 27 lutego 2023 r. do 27 lutego 2024 r. ze wskazaniem, że umowa może ulec wcześniejszemu wygaśnięciu w razie pełnego wydatkowania kwoty wskazanej w umowie, przed upływem okresu jej obowiązywania).

⁴³ Nr C/175/2023 (umowę zawarto na 12 miesięcy, od dnia 10 listopada 2023 r. do 10 listopada 2024 r. ze wskazaniem jw.

że była ona niezgodna z warunkami zamówienia w zakresie części pierwszej prowadzonego postępowania, tj. dostawy 126 sztuk kominiarek trudnopalnych oraz 10 kompletów mundurów (bluza, spodnie, combatshirt oraz czapka letnia) oraz zawarcie na jej podstawie umowy z tym wykonawcą na kwotę 385,8 tys. zł. Przedmiotowy asortyment, zgodnie z treścią postępowania o udzielenie zamówienia, powinien spełniać wszystkie parametry określone w formularzach asortymentowo cenowych dla poszczególnych części.

Zaoferowany przez wykonawcę asortyment różnił się składem materiałowym od wymaganego, opisanego w szczegółowej specyfikacji technicznej stanowiącej załączniki do SWZ. Zgodnie ze specyfikacją techniczną KWP, skład surowcowy tkaniny zasadniczej przykładowo dla bluzy/spodni powinien wynosić 50% bawełna/50% poliester (+/- 3%). Zaoferowany przez Wykonawcę przedmiot w swoim składzie materiałowym posiadał 50% bawełny oraz 50% poliamid.

Były Komendant wyjaśnił, że zamawiający w załącznikach do SWZ wymagał uzupełnienia przez wykonawców kolumny z nazwą producenta/modelu katalogowym i na tej podstawie dokonano weryfikacji zaproponowanego asortymentu. Zamawiający na etapie oceny ofert zaakceptował zaoferowany przez wykonawcę asortyment, a swoją decyzję oparł na pisemnym oświadczeniu wykonawcy, że zaoferowany przez niego przedmiot zamówienia spełnia wymogi określone w SWZ i jego załącznikach. Zaoferowany przez wykonawcę asortyment posiadał lepszy skład materiałowy oferowanych produktów niż też określone w specyfikacji technicznej. Zgodnie ze specyfikacją techniczną KWP, skład surowcowy tkaniny zasadniczej dla bluzy/spodni powinien wynosić 50% bawełna/50% poliester (+/- 3%). Zaoferowany przez Wykonawcę przedmiot w swoim składzie materiałowym posiadał 50% bawełny oraz 50% poliamid (cordura⁴⁴).

Natomiast w przypadku kominiarek w specyfikacji technicznej wskazano, że powinny być one wykonane z materiału trudnopalnego, spełniającego normę określoną w EN ISO 14116, pomimo że norma ta nie obowiązuje od 2017 r. Wykonawca zaproponował natomiast kominiarki z materiału spełniającego polską normę PN-EN ISO 14116:2015-12 w zakresie ochrony przed płomieniem, obowiązującą od 2017 r.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że podczas weryfikacji oferty złożonej przez Wykonawcę, na podstawie ogólnodostępnych informacji stwierdzono, że wskazana norma została wycofana i zastąpiona inną, wskazaną przez wykonawcę w zaproponowanym asortymencie.

(akta kontroli tom III str. 32-33, 37, 39-150, 356-359, 366)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia planowanie i wykonanie wydatków KWP w formie opisowej. Na etapie planowania wydatków na 2023 r. Komenda nie podejmowała działań mających na celu oszacowanie faktycznych, niezbędnych do dokonywania terminowych płatności potrzeb finansowych, tym samym nie informowała o tych potrzebach dysponenta wyższego szczebla. Przyznany Komendzie limit środków na wydatki był niewystarczający, co powodowało nieterminowe płatności zobowiązań i przedłużania terminów ich spłaty, konieczność finansowania wydatków z rezerw celowych, dokonywanie dużej liczby zmian w planie finansowym. Ponadto Komenda nie przestrzegała przepisów w zakresie naliczania i ujmowania w księgach rachunkowych odsetek od nieterminowo regulowanych zobowiązań, a ewidencjonowała jedynie noty odsetkowe otrzymane od dostawcy. Nie wszystkie dokumenty stanowiące podstawę naliczenia zwiększonych zobowiązań były przekazywane do akceptacji Głównej Księgowej. Stwierdzono również, dokonywanie zmian w zapisach księgowych po zakończeniu miesiąca, w którym zostały dokonane.

⁴⁴ Wysoce wytrzymały materiał, wykonany z nylonu/poliamidu z powłoką poliuretanową z apreturą teflonu.

Analiza 5% wydatków Komendy wykazała, że były one celowe dla realizacji zadań Komendy, z wyjątkiem wypłaty zwiększonego dodatku funkcjonariuszowi, pomimo posiadania przez Komendę wiedzy o jego planowanym odejściu ze służby. Stwierdzono także ponoszenie wydatków z przekroczeniem planu finansowego KWP oraz udzielanie zamówień niezgodnie z przepisami Pzp.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

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

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

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

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo po względem formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostki kontrolowanej były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań, z wyjątkiem sprawozdania Rb-28, w którym część zobowiązań z tytułu odsetek wykazano w nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej oraz zaniżono zobowiązania wymagalne z tego tytułu, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 339-377)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Zobowiązania wobec Orlen S.A. z tytułu odsetek Komenda ujmowała w księgach rachunkowych i wykazywała w sprawozdaniu Rb-28 tylko w rozdziale 75404, podczas gdy płatności zobowiązań, od których odsetki zostały naliczone, dokonywane były także w innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, np. w rozdziale 75405.

Komendant wyjaśnił, że ujęcie odsetek w ewidencji i sprawozdaniu Rb-28 tylko w rozdziale 75404 wynikało z odpowiedzialności Komendy za terminowe regulowanie zobowiązań we wszystkich obsługiwanych przez KWP rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

NIK zauważa, że nieujęcie odsetek w klasyfikacji, w której ujęte zostały zobowiązania stanowiące podstawę ich naliczenia, powoduje nierzetelność sprawozdań w powyższym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 152-162)

2. W rocznym sprawozdaniu Rb-28 za 2023 r. nie wykazano jako wymagalnych zobowiązań z tytułu odsetek w kwocie 582 198,10 zł wobec Orlen S.A. naliczonych Komendzie od nieterminowych płatności za paliwo.

Główna księgową wyjaśniła, że nota odsetkowa nr N900027653 z 05 stycznia 2024 r. wystawiona przez Orlen S.A. wpłynęła do Komendy 19 stycznia 2024 r. i została ujęta w księgach rachunkowych 2023 r., zgodnie z treścią ekonomiczną dokumentu. Termin płatności odsetek (19 stycznia 2024 r.) wynikał z ww. dokumentu i taki został wprowadzony do ksiąg. Zauważyła, że dane w księgach rachunkowych muszą zgadzać się z zapisami na dowodzie, a że termin płatności noty przypadał na kolejny rok, odsetki naliczone na podstawie ww. noty zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-28 jako niewymagalne.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o transakcjach handlowych, w przypadku, gdy dłużnikiem jest podmiot publiczny, wierzycielowi, bez wezwania przysługują odsetki ustawowe za opóźnienia w transakcjach handlowych za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki: 1) wierzyciel spełnił swoje świadczenie; 2) wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie. Zgodnie natomiast z ust. 4 ww. przepisu, jeżeli ustalony w umowie termin zapłaty jest dłuższy niż 30 dni, liczonych od dnia doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi, wierzycielowi, który spełnił swoje świadczenie, po upływie 30 dni przysługują odsetki, o których mowa w ust. 1. Odsetki te były więc wymagalne w momencie przekroczenia ww. terminów.

(akta kontroli tom I str. 6-12, 275-281, tom II str. 386-390)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę roczne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych, z wyjątkiem sprawozdania Rb-28 za 2023 r. z uwagi na wykazanie w nim zobowiązania z tytułu odsetek w niewłaściwej klasyfikacji budżetowej i nieujęcie jako wymagalnych zobowiązań z tytułu odsetek za opóźnienia w transakcjach handlowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, na podstawie ewidencji księgowej KWP.

OBSZAR

3. Fundusz Wsparcia Policji

Opis stanu faktycznego

3.1. Wykonanie planu finansowego przychodów FWP

Plan przychodów i kosztów Funduszu Wsparcia Policji na 2023 r. ustalony pierwotnie w kwocie 2200 tys. zł, w trakcie roku został zwiększony w zakresie przychodów do kwoty 3210 tys. zł, a kosztów – do 3920 tys. zł. Różnicę (710 tys. zł) planowano sfinansować ze środków pozostałych z lat ubiegłych. Wprowadzone w planie zmiany były uzasadnione realizacją celów Funduszu i zostały wprowadzone z zachowaniem zasad określonych w art. 29 ust. 9 ustawy o finansach publicznych. W 2023 r. nie wystąpiły przypadki zmiany planu finansowego w związku z finansowaniem zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

(akta kontroli tom III str. 152-174)

Analiza porównawcza wykonania planu finansowego w latach 2020-2023 nie była możliwa z uwagi na finansowanie w niektórych latach wydatków z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji (dalej CFWP). Wydatki te w 2023 r. były finansowane w jednym rozdziale klasyfikacji budżetowej (75495).

Komendant wyjaśnił, że ewidencja analityczna środków CFWP w 2022 r. była zbudowana w sposób, który był zbliżony do ewidencji środków budżetowych – analityczne konta księgowe dotyczące planu, wydatków i zaangażowania rozbudowano o segmenty obszaru (rozdziału), grupy, paragrafu i pozycji budżetowej. Pozwoliło to na porównywalność i łączenie analiz środków pochodzących z różnych źródeł (CFWP i budżetu). Natomiast obowiązywały standardowe wzory sprawozdań i takie też były sporządzane. Przeprowadzane analizy były dokonywane w podziale

na środki otrzymane od jednostek samorządu terytorialnego oraz na środki z CFWP, ponieważ wyniki porównania całości Funduszu rok do roku nie były miarodajne. Co do ewidencji środków FWP w 2023 r. w rozdziale 75495 podał, że co do zasady Fundusz ten jest pozostałą działalnością. Środki zaplanowane w FWP pochodzą od jednostek zewnętrznych w stosunku do Policji (głównie jednostki samorządu terytorialnego) i to te jednostki decydują na co środki są przeznaczone. Nie można ich więc traktować na równi ze środkami przeznaczanymi w budżecie na bieżące funkcjonowanie jednostek Policji. Zgodnie z art. 13 ust. 4f pkt 1 ustawy o Policji, środki Funduszu są przeznaczone na pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych, remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także na zakup niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług. W przypadku środków z CFWP, które funkcjonowały jako uzupełnienie wydatków bieżących, KWP nie miała wpływu na ich zaplanowanie oraz na ujęcie w konkretnym rozdziale. Zostały one przekazane przez dysponenta wyższego stopnia w rozdziale 75495.

(akta kontroli tom II str. 152-159, 257-263)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że taki sposób ujmowania i wykazywania wydatków Funduszu uniemożliwia ustalenie faktycznego przeznaczenia środków realizowanych z FWP na podstawie ewidencji księgowej i sprawozdań.

Zrealizowane w 2023 r. przychody FWP wynosiły 3026,8 tys. zł i były wyższe o 826,8 tys. zł (tj. o 37,6%) od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2023 r. oraz stanowiły 94,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. były one niższe o 47 979,7 tys. zł, tj. o 94%. Przychody Funduszu w latach 2022-2023 pochodziły z: wpłat od jednostek samorządu terytorialnego⁴⁵ wykonanych w kwocie 1353,5 tys. zł (tj. 2,7% przychodów w 2022 r.) i 2942,4 tys. zł (tj. 97,2% przychodów w 2023 r.) oraz z wpływów z odsetek od środków na rachunku bankowym – 654 tys. zł (tj. 1,3% w 2022 r.) i 84,4 tys. zł (tj. 2,8% w 2023 r.). W 2022 r. wystąpiły ponadto wpływy z CFWP w kwocie 48 999 tys. zł (tj. 96,1% przychodów w 2022 r.).

Przychody FWP w 2020 r. wyniosły 30 350,7 tys. zł (w tym 1412,5 tys. zł z wpłat od jst oraz 28 937,2 tys. zł z tytułu przelewów redystrybucyjnych CFWP), a w 2021 r. 1662,6 tys. zł (z wpłat od jst). Komendant wyjaśnił, że ogólny wzrost przychodów Funduszu wynikał z większych możliwości finansowych jst, a także chęci ich partycypowania w finansowaniu działalności Policji w poszczególnych gminach i powiatach. Dodał, że dzięki tym wpłatom łączne dofinansowanie mające na celu poprawę bezpieczeństwa lokalnej społeczności, warunków pracy funkcjonariuszy i pracowników Policji wyniosło prawie trzy miliony złotych.

(akta kontroli tom II str. 159, tom III str. 172-174)

W 2023 r. nie wystąpiły należności FWP.

(akta kontroli tom III str. 190-192)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2. Wykonanie planu kosztów FWP

Opis stanu
faktycznego

Koszty FWP w 2023 r. wynosiły 3 078,2 tys. zł i stanowiły 78,5% planu po zmianach (3 920 tys. zł) oraz były niższe o 47 300 tys. zł, tj. o 94% od wykonania w 2022 r. Zostały poniesione na współfinansowanie wydatków bieżących jednostek organizacyjnych Policji (738,6 tys. zł, tj. 24% kosztów ogółem), współfinansowanie wydatków inwestycyjnych (2264,6 tys. zł, tj. 73,6%) oraz rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby (75 tys. zł, tj. 2,4%). Koszty własne w 2023 r.

⁴⁵ Dalej: jst.

stanowiły 26,4% kosztów ogółem (tj. 813,6 tys. zł)⁴⁶. Obejmowały one rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby (75 tys. zł), zakup usług (261,1 tys. zł)⁴⁷ oraz zakup sprzętu, uzbrojenia, materiałów i wyposażenia (477,5 tys. zł). Wydatki inwestycyjne wyniosły w 2023 r. 2264,6 tys. zł⁴⁸.

(akta kontroli tom III str. 172-174)

Wzrost kosztów własnych oraz wydatków inwestycyjnych ponoszonych z FWP w porównaniu do planu na 2023 r. spowodowany był, jak wyjaśnił Komendant, większym niż przewidywano kosztem prac remontowych i naprawczych pomieszczeń i budynków, a także wzrostem kosztów zakwaterowania i wyżywienia policjantów oddelegowanych do posterunków sezonowych. Wyższa kwota kosztów pozostałych wynikała z większych niż przewidywano kosztów zakupu psów służbowych wraz z wyposażeniem oraz zakupu różnego rodzaju sprzętu. Wyższe wydatki inwestycyjne w 2023 r. wynikały z zaplanowania budowy posterunków Policji.

(akta kontroli tom II str. 158)

Szczegółowym badaniem objęto 29 dowodów księgowych na łączną kwotę 1874,8 tys. zł, tj. 60,9% kosztów FWP w 2023 r. Doboru próby dokonano w sposób celowy. Ustalono, że koszty poniesiono zgodnie z planem, na realizację celów określonych w ustawie o powołaniu funduszu. Płatności dokonane zostały w terminie, a faktury potwierdzające dokonanie zakupu były akceptowane przez głównego księgowego lub naczelnika wydziału finansowego.

(akta kontroli tom III str. 361-365)

Badaniem objęto jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego ze środków FWP, prowadzone w trybie podstawowym bez negocjacji na podstawie art. 275 ust. 1 Pzp, tj. na: „Remont wybranych pomieszczeń KWP w Chełmie” na kwotę 33,5 tys. zł oraz pięć postępowań udzielonych w trybie pozaustawowym⁴⁹, na podstawie Regulaminu uzp na kwotę 409,7 tys. zł. Postępowanie na remont pomieszczeń KWP w Chełmie przeprowadzono zgodnie z Pzp, jednak po terminie zamieszczono informację o zrealizowaniu umowy, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Pozostałe postępowania przeprowadzono zgodnie z postanowieniami Regulaminu uzp.

(akta kontroli tom III str. 195-209, 231-232, 352, 361)

W 2023 r. nie dokonywano wpłat z budżetu państwa na rachunek Funduszu, nie wystąpiły wydatki z budżetu środków europejskich oraz nie finansowano w ramach Funduszu działań reklamowych lub promocyjnych.

(akta kontroli tom III str. 172-174)

W 2023 r. z wydatków inwestycyjnych w ramach FWP sfinansowano lub dofinansowano: zaprojektowanie i budowę oraz modernizację posterunków w sześciu gminach (716 tys. zł) oraz zakup pojazdów służbowych (1115,7 tys. zł), podnośników samochodowych (100 tys. zł), drona (58,7 tys. zł), rowerów (27,9 tys. zł), generatora ozonu (50 tys. zł) oraz zestawów komputerowych i sprzętu (196,4 tys. zł).

(akta kontroli tom III str. 215)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że niepełne wykonanie planu wydatków inwestycyjnych nie wynikało z ograniczenia zakresu realizowanych zadań ani z ich rezygnacji. Było spowodowane opóźnieniami powstałymi na etapie przygotowania

⁴⁶ W 2022 r. koszty własne wyniosły 83,4% kosztów ogółem, w 2021 r. – 21,5%, w 2020 r. – 96,5%.

⁴⁷ W tym m.in. na zakup usług remontowych, zdrowotnych (z tytułu medycyny pracy), analiz, opinii i tłumaczeń.

⁴⁸ W 2022 r. wydatki inwestycyjne wyniosły 1700 tys. zł, w 2021 r. – 8380,4 tys. zł, w 2020 r. – 1308,4 tys. zł.

⁴⁹ Na dostawę i montaż trzech sztuk podnośników dwukolumnowych 3,5 t. na stacji WT, zakupu sprzętu sportowego dla KWP w Lublinie, na wykonanie usługi audytu energetycznego oświetlenia obiektów KWP, na zakup psów służbowych oraz na zakup bezałogowego statku powietrznego wraz ze szkoleniem.

inwestycji i udzielania zamówień, co spowodowało, że KWP zawarła umowy na realizację zadań w terminie uniemożliwiającym dokonanie wydatków w 2023 r. Środki przekazane przez jst, zgodnie z zawartymi porozumieniami nie podlegały rozliczeniu z końcem 2023 r. i zostaną wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem w roku bieżącym.

(akta kontroli tom III str. 226-230)

Komendant nie otrzymywał od Prezesa Rady Ministrów polecenia wpłaty środków z Funduszu na Fundusz Pomocy oraz na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli tom III str. 190-193, 228)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Informację o zrealizowaniu umowy na „Remont wybranych pomieszczeń w KMP w Chełmie” opublikowano w BZP po 66 dniach od jej zrealizowania. Było to niezgodne z art. 448 Pzp, który stanowi, że zamawiający w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieszcza w BZP ogłoszenie o jej wykonaniu.

Komendant wyjaśnił, że opóźnienie w zamieszczeniu tej informacji wynikało z trudnej sytuacji kadrowej oraz problemów technicznych związanych z działalnością platformy e-zamówienia.

(akta kontroli tom II str. 241-242, tom III str. 216-219)

3.3. Gospodarowanie wolnymi środkami.

Na 31 grudnia 2023 r. wolne środki FWP wyniosły 658,6 tys. zł i były o 52 tys. zł niższe od środków na koniec 2022 r. (710 tys. zł).

W 2023 r. wolne środki, zgodnie z art. 78d ustawy o finansach publicznych przekazywane były w zarządzanie overnight Ministrowi Finansów. Średnia z 12 miesięcy kwota środków przekazanych w zarządzanie overnight wyniosła 1 358,3 tys. zł⁵⁰, a przychody z zagospodarowania wolnych środków – 84,4 tys. zł. Nie przekazywano środków w zarządzanie terminowe, co według wyjaśnienia Komendanta wynikało z angażowania wolnych środków na terminy, które pozwalały na realizację zaplanowanych wydatków.

(akta kontroli tom II str. 263, tom III str. 174, 179-182, 229)

Sposób przekazywania wolnych środków na rachunku bankowym w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów uregulowano w załączniku do Polityki rachunkowości KWP. Jak wyjaśnił Komendant, pracownik Wydziału Finansów, po przeprowadzeniu analizy, sporządza dyspozycję o przekazaniu środków w zarządzanie terminowe, którą następnie zatwierdza Główny księgowy. O wysokości lokat i ich terminie decydował pracownik Wydziału Finansów po przeprowadzeniu analizy opłacalności i konieczności zabezpieczenia właściwej wysokości środków na bieżącą realizację płatności.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że w 2023 r. wystąpiły przypadki niewykorzystania całości lub części środków finansowych m.in. od jst oraz z tytułu odsetek. Rozliczenie środków w ramach FWP następuje poprzez realizację zapisów zawartych w porozumieniach, natomiast w przypadku pozostałych środków, które należy rozliczyć do wskazanej w umowie lub porozumieniu daty, osoby odpowiedzialne przedkładają dyspozycję zwrotu pozostałości środków do Wydziału Finansów KWP.

⁵⁰ Średnią kwotę środków przekazanych w zarządzanie overnight wyliczono poprzez zsumowanie wszystkich konsolidacji oraz podzielenie ich przez ilość dni (tj. 251), w których dokonano konsolidacji środków.

Środki niewykorzystane w danym roku, które zgodnie z umową/porozumieniem nie podlegają zwrotowi, przechodzą one do realizacji na rok następny.

(akta kontroli tom II str. 263, tom III str. 229-230)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.4. Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy FWP w układzie zadaniowym był zbieżny z zadaniami wynikającymi z ustawy o Policji i planem wydatków KWP w układzie zadaniowym. Wydatki Funduszu poniesiono na realizację zadania „Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości” w ramach funkcji „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny”, w tym:

- 2.1.1 System bezpieczeństwa publicznego (5,8 tys. zł), którego celem była optymalizacja wsparcia wykonywanych zadań Policji,
- 2.1.3. Działania służby prewencyjnej (1 814 tys. zł), którego celem było podwyższenie sprawności reakcji Policji na zdarzenie,
- 2.1.4. Bezpieczeństwo w ruchu drogowym (314 tys. zł), którego celem było zapewnienie sprawności ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- 2.1.6. Działania służb kryminalnej i śledczej (944,5 tys. zł), którego celem było zapewnienie (utrzymanie) skuteczności poszukiwań osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości.

Zakładane mierniki określające stopień realizacji ww. celów zostały wykonane w 100%. W okresie objętym kontrolą nie zmieniał się zakres ustawowych zadań FWP.

(akta kontroli tom II str. 175-176, 233-234, 214)

W Komendzie nie opracowano szczegółowych planów rzeczowo-finansowych dotyczących realizacji ustawowych celów i zadań FWP. Zastępca Komendanta wyjaśnił, że plan finansowy Funduszu opracowywany jest odpowiednio wcześniej na podstawie analizy wpływów z lat wcześniejszych oraz wstępnych (ustnych lub pisemnych) deklaracjach przekazywanych przez jst w zakresie finansowania. Dodał, że wskazanie potrzeb rzeczowych, które mogłyby być zrealizowane przez Fundusz, określają jednostki Policji na szczeblu powiatowym.

(akta kontroli tom III str. 226-230)

Komendant sprawował bieżący nadzór nad funkcjonowaniem FWP poprzez zapoznawanie się i podpisywanie planów, ich zmian, sprawozdań i wszelkich informacji dotyczących Funduszu. Komendant ponadto otrzymywał na żądanie, minimum raz w miesiącu, ustne i pisemne informacje na temat podpisywanych porozumień w ramach Funduszu, realizowanych zakupów i pozostałości środków.

(akta kontroli tom III str. 229-230)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.5. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań FWP za 2023 r.:

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

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

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

(akta kontroli tom III str. 175-176, 188-192)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie wykonanie planu finansowego FWP. Środki finansowe wydatkowane na zadania służące realizacji ustawowych celów Funduszu. Pozytywnie zaopiniowano sprawozdania budżetowe za 2023 r. oraz w zakresie operacji finansowych IV kwartał 2023 r.

OBSZAR

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 wnioski:

Wnioski

1. Rzetelne szacowanie wydatków na etapie opracowywania projektów budżetów na kolejne lata.
2. Zapewnienie zgodności finansowej i rzeczowej planów wydatków majątkowych.
3. Przekazywanie do akceptacji Głównego księgowego wszystkich dokumentów skutkujących zaciągnięciem zobowiązania.
4. Rzetelna analiza zasadności przyznawana dodatków funkcjonariuszom pod kątem ich wpływu na efektywność realizowanych przez Komendę działań.
5. Naliczanie i wykazywanie w sprawozdaniach Rb-28 odsetek od nieterminowych płatności zobowiązań, w tym wymagalnych z tytułu opóźnień w transakcjach handlowych.
6. Zgodne z przepisami dokonywanie zmian w księgach rachunkowych.
7. Dokonywanie wydatków do wysokości limitu określonego w planie finansowym w danej klasyfikacji budżetowej.
8. Potwierdzanie zgodności zawieranych umów z planem finansowym po uwzględnieniu jego zaangażowania w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.
9. Ujmowanie odsetek od nieterminowych płatności zobowiązań we właściwej klasyfikacji budżetowej.
10. Udzielanie zamówień, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych z zastosowaniem przepisów Pzp.
11. Rzetelne weryfikowanie ofert wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, prawidłowe szacowanie wartości zamówień publicznych i staranne przygotowywanie opisu przedmiotu zamówienia.
12. Przekazywanie do BZP informacji o zrealizowaniu umowy w terminie w terminie 30 dni od jej zrealizowania.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁵¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

Lublin, 22 kwietnia 2024 r.

Kontroler

Iwona Pacwa

Główny specjalista
kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

z up.

Rafał Padrak
p.o. Wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/

⁵¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.