



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.1.2.2024

Inspektor Mirosław Elszkowski
Komendant Wojewódzkiej Policji
w Olsztynie
Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie
ul. Partyzantów 6/8, 10-521 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.97.2024 Komisji Rozstrzygającej z dnia 28 maja 2024 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie, ul. Partyzantów 6/8, 10-521 Olsztyn (dalej: „KWP” lub „Komenda”) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Młodszy inspektor Paweł Krauz od 20 stycznia 2024 r. p.o. Komendant Wojewódzki Policji w Olsztynie (dalej: „Komendant”). W okresie od 27 stycznia 2016 r. do 19 stycznia 2024 r. Komendantem był Nadinspektor Tomasz Klimek. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie |
| Kontrolerzy | 1. Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/9/2024 z 5 stycznia 2024 r. 2. Joanna Łukasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/6/2024 z 5 stycznia 2024 r. |

(akta kontroli str. 1-5)

II. Cel i zakres kontroli

| | |
|-----------------|--|
| Cel kontroli | Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Komendy, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności oraz dokonanie oceny wykonania w 2023 r. planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji (dalej: „FWP” lub „Fundusz”), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,– planowanie i realizacja przychodów Funduszu,– planowanie i wykonanie kosztów Funduszu oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,– gospodarowanie wolnymi środkami Funduszu,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz 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">– planowanie wydatków budżetowych,– analiza wykonania planu przychodów Funduszu,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa oraz kosztów FWP, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych, |

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

- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia i kosztów FWP,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W 2023 r. Komendant, jako dysponent III stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne, na ogół prawidłowo wykonał plan finansowy w zakresie wydatków³. Objęte kontrolą wydatki pozapłacowe Komendy w kwocie 22 346,2 tys. zł (tj. 4% ogółu wydatków KWP) poniesiono z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania tych środków. Ponadto zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano środki z otrzymanych rezerw celowych.

Stwierdzono jednak, że w Komendzie nie prowadzono rzetelnych analiz oraz nie zgłaszano do Komendy Głównej Policji (KGP) potrzeb finansowych na etapie wstępnego planowania budżetu. Podwyższano również dodatki służbowe i funkcyjne w sytuacji, gdy funkcjonariusze, którym takie dodatki przyznano, uzyskali uprawnienia emerytalne (25,9% badanych dodatków⁵). Ponadto ujawniono przypadki wydatkowania środków finansowych z przekroczeniem planu finansowego (9,6% zbadanej kwoty wydatków), a także nieterminowego regulowania zobowiązań (11,8% zbadanych), co wynikało z niepełnego zabezpieczenia środków w planie finansowym Komendy na 2023 r. Dokonywane w ciągu roku zwiększenia w ww. planie finansowym nie pokryły potrzeb Komendy w zakresie bieżącego funkcjonowania. Wskutek tego, począwszy od marca 2023 r., występowały zobowiązania wymagalne, głównie z tytułu dostaw paliwa. Ujawniono także zapłaty odsetek w kwocie 27,1 tys. zł z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań oraz podpisania 49 umów na zakup usług i dostaw na kwotę 7072,6 tys. zł, w sytuacji, gdy na dzień ich podpisania w planie finansowym nie w pełni zabezpieczono środki finansowe.

NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu na 2023 r., bowiem został on prawidłowo sporządzony, a zmiany dokonywane były zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zrealizowano zadania ujęte w tym planie i w porozumieniach (umowach) z jednostkami wspierającymi. Badanie kosztów pozapłacowych i inwestycyjnych FWP w łącznej kwocie 499 tys. zł (23,8% ich ogółu) wykazało m.in., że służyły one realizacji celów określonych w art. 13 ust. 4f ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.⁶ Prawidłowo gospodarowano także wolnymi środkami Funduszu.

Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych Komendy za 2023 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Zostały one sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i terminowo przekazane do jednostki nadrzędnej.

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 Łączna kwota wydatków zrealizowanych przez KWP (2022 r. i 2023 r.), wyniosła odpowiednio 436 236,7 tys. zł i 564 559,9 tys. zł (w tym z FWP odpowiednio 33 790,7 tys. zł i 2096,4 tys. zł).

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

⁵ Badaniem objęto wyłącznie przypadki podwyższenia dodatku służbowego lub funkcyjnego funkcjonariuszom, którzy nabyli uprawnienia emerytalne.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 145, dalej: ustawa o Policji.

Jednak w przypadku sprawozdania Rb-28 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. sporządzonego 6 lutego 2024 r. zaniżono o 455,8 tys. zł kwotę zobowiązań wymagalnych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydatki

1.1 Planowanie i wykonanie planu wydatków Policji

1.1.1. Prace planistyczne w zakresie projektu planu finansowego prowadzono w maju 2022 r. i polegały one na sporządzeniu (na potrzeby Komendy⁸) projektu planu w zakresie przewidywanych na 2023 r. wydatków, głównie w paragrafach 4000 Grupa wydatków bieżących⁹, 4180 Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy oraz pozostałe należności, 3070 Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane funkcjonariuszom (łącznie kwota wydatków w ww. paragrafach wyniosła 56 939,2 tys. zł). Nie sporządzano dokumentów planistycznych w zakresie pozostałych paragrafów klasyfikacji budżetowej.

W ww. dokumencie nie określono minimalnych, niezbędnych do poniesienia wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych oraz wydatków zaplanowanych do realizacji w ramach FWP.

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów¹⁰ wyjaśniła, że planowanie na następny rok odbywa się na poziomie KGP, a Komendant, jako dysponent III stopnia, nie ma wpływu na wysokość przyznanych limitów finansowych. Podziału, zarówno kwot wydatków na lata następne jak i projektu planu finansowego, dokonuje KGP, przekazując podległym komendom informacje o przyznanych wstępnych limitach wydatków.

W Komendzie, na etapie przygotowania projektu planu finansowego, nie sporządzano analiz dotyczących planowanych do poniesienia w 2023 r. wydatków na: świadczenia na rzecz osób fizycznych, wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów wyjaśniła, że potrzeby w ramach pozapłacowych świadczeń pieniężnych na 2023 r. nie były szacowane, bowiem wzorem lat ubiegłych przyznawane wstępne limity oraz projekt planu w tym zakresie zabezpieczały potrzeby jednostki na cały rok. Biorąc pod uwagę, że limity na wynagrodzenia wraz z pochodnymi naliczane były w oparciu o realizację z lat poprzednich z uwzględnieniem planowanych na następny rok podwyżek, na kolejnym etapie planowania potrzeby w przedmiotowym zakresie również nie były szacowane. Ponadto nie ma możliwości oszacowania pełnych kwot niezbędnych na uposażenia z uwagi na fakt, że limit przyjęć do służby ustalany jest przez KGP, a informacja dotycząca limitu przekazywana jest do komend dopiero w grudniu.

Wstępne kwoty wydatków na 2023 r. Komenda otrzymała¹¹ z KGP dnia 20 lipca 2022 r.¹² W ramach wstępnych kwot wydatków KGP określiła limity wydatków w niektórych paragrafach klasyfikacji budżetowej (tj. świadczenia na rzecz osób

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

⁸ Dokument nie był wysłany do KGP.

⁹ Paragrafy 4210, 4220, 4260, 428, 430, 4360, 438, 4390 i 4400.

¹⁰ Ówczesna Kierownik Sekcji ds. Budżetu Wydziału Finansów.

¹¹ W formie papierowej i elektronicznej.

¹² Pismo znak: FB-5351/2022 z dnia 20.07.2022 r. przesłane drogą elektroniczną w dniu 20.07.2022 r. Plan wydatków Komendy należało przekazać do KGP do dnia 22 lipca 2022 r.

fizycznych¹³, wynagrodzenia i uposażenia¹⁴, wydatki bieżące¹⁵ i wydatki majątkowe¹⁶).

Kolejny plan wydatków (limit wydatków zatwierdzony przez KGP na II etapie planowania) Komenda otrzymała w listopadzie 2022 r.¹⁷

W wyniku dokonanego przez NIK porównania wstępnego limitu wydatków, przyznanego przez KGP¹⁸ na I etapie planowania, tj. w lipcu 2022 r., z potrzebami Komendy stwierdzono m.in., że limit przyznanych przez KGP środków na 2023 r. był niedoszacowany. Środki finansowe przyznane w ramach tego limitu na wydatki bieżące wyniosły 26 176 tys. zł, podczas gdy potrzeby KWP w tym zakresie wynosiły 67 545,29 tys. zł.

W listopadzie 2022 r. Komenda otrzymała – w ramach II etapu planowania – zatwierdzony przez KGP projekt planu wydatków budżetowych na 2023 r., z którego również wynikało niedoszacowanie w zakresie wydatków bieżących. Wstępne limity przyznane przez KGP na te wydatki wyniosły 43 219 tys. zł i stanowiły 55% potrzeb Komendy (79 071,29 tys. zł).

Komenda w obu ww. przypadkach nie informowała KGP o niedoszacowaniu limitów wydatków (zagadnienie opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości, pkt 1).

Wg ustawy budżetowej na 2023 r. KWP w Olsztynie przyznano środki w wysokości 448 687 tys. zł, tj. o 12 450,3 tys. zł więcej niż wynosiło wykonanie wydatków w 2022 r. (436 236,7 tys. zł).

KWP w marcu 2023 r. sporządziła plany rzeczowo-finansowe na rok 2023, w których ujęła wydatki bieżące zabezpieczone w budżecie podstawowym (w tym w rozdziałach 75401, 75402, 75404, 75404LK, 75405 i 754070) w wysokości 29 110,8 tys. zł. Stanowiło to 49% zapotrzebowania Komendy na 2023 r. w tym zakresie. Niedobór środków wyniósł 59 614 tys. zł.

(akta kontroli str. 756-883)

1.1.2. Ze sprawozdania Rb-28 za 2022 r.¹⁹ wynikało, że KWP według stanu na 31 grudnia 2022 r. posiadała zobowiązania w łącznej kwocie 45 703,3 tys. zł, w tym 2461,4 tys. zł stanowiły zobowiązania wymagalne. Zobowiązania wymagalne dotyczyły głównie grupy wydatków bieżących (paragraf 4000²⁰) w dwóch rozdziałach, w których zobowiązania ogółem stanowiły 11 887,4 tys. zł, tj. w rozdziale:

- 75404 zobowiązania ogółem wyniosły 2 884 tys. zł, w tym w paragrafie:
 - 4000 – 2691,1 tys. zł, w tym zobowiązania wymagalne 720,5 tys. zł,
 - 4270 – 35,3 tys. zł (30,5 tys. zł),
 - 4580 – 117,6 tys. zł (0,7 tys. zł),

¹³ Paragrafy 3020, 3030, 3050 i 3070 – co stanowiło 104,1% potrzeb KWP w Olsztynie.

¹⁴ Paragrafy 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4110 i 4120 – co stanowiło 100% potrzeb KWP w Olsztynie.

¹⁵ Paragrafy 4140-4700, 4710 i 4780 – co stanowiło 39,5% potrzeb KWP w Olsztynie.

¹⁶ Paragrafy 6050 i 6060 – co stanowiło 100% potrzeb KWP w Olsztynie.

¹⁷ Pismo znak FB-7884/2022 z dnia 24.11.2022 r. określające wstępne limity wydatków (w ramach II etapu planowania) w kwocie 448 687 tys. zł, w tym 11 827 tys. zł na świadczenia na rzecz osób fizycznych, 384 595 tys. zł na wynagrodzenia i uposażenie, 43 219 tys. zł na wydatki bieżące, 8785 tys. zł na wydatki majątkowe i 261 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE.

¹⁸ Pismo znak FB-5351/2022 z dnia 22.07.2022 r.

¹⁹ Z dnia 13 kwietnia 2023 r.

²⁰ Wydatki bieżące § 4000: §§ 4210, 4220, 4260, 4280, 4300, 4340, 4360, 4380, 4390, 4400.

- 75405 – zobowiązania ogółem wyniosły 9043,4 tys. zł, w tym w paragrafie:
 - 4000 – 8 780,3 tys. zł, w tym zobowiązania wymagalne 1 575,7 tys. zł,
 - 4270 – 221,7 tys. zł (155,1 tys. zł),
 - 4430 – 24,4 tys. zł (8,7 tys. zł),
 - 4520 – 6,9 tys. zł (0,4 tys. zł),
 - 4580 – 10,1 tys. zł (0,3 tys. zł).

W projekcie planu finansowego na 2023 r. (z dnia 28 listopada 2022 r.) oraz w planie finansowym przyjętym ustawą budżetową (z dnia 8 lutego 2023 r.) wydatki zaplanowano w tej samej wysokości 448 687 tys. zł. Zaplanowane środki w grupie wydatków bieżących obejmowały wszystkie rozdziały²¹ wyniosły łącznie 4741 tys. zł i nie zabezpieczały w pełni środków finansowych na uregulowanie zobowiązań w tej grupie wydatków powstałych w 2022 r. (11 656,3 tys. zł). Ponadto zaplanowane w grupie wydatków bieżących (§4000), dwóch w ww. badanych rozdziałach (tj. 75404 i 75405) wydatki w łącznej wysokości 4444 tys. zł, zabezpieczały zaledwie 37,4% zobowiązań z 2022 r. (11 471,4 tys. zł). Zaplanowana kwota wydatków stanowiła jedną piątą potrzeb na uregulowanie zobowiązań wykazanych według stanu na 31 grudnia 2022 r. ogółem w ww. dwóch rozdziałach.

(akta kontroli str. 879-883, 989-1034, 2362-2368)

Ze sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w 2023 r. wynikało, że w KWP zrealizowano wydatki w kwocie 564 527 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach) i były one wyższe o 128 297,3 tys. zł, tj. o 29% od wykonanych w 2022 r.²² Łączna kwota wszystkich zobowiązań KWP wg stanu na 31 grudnia 2023 r. wyniosła 37 468,4 tys. zł, w tym 84,1 tys. zł stanowiły zobowiązania wymagalne.

Największy udział w zobowiązaniach stanowiły (z pominięciem paragrafów na wynagrodzenia i pochodne) zobowiązania z tytułu zakupu: materiałów i wyposażenia na kwotę 1101,3 tys. zł, energii na kwotę 2014,3 tys. zł, usług remontowych na kwotę 35,7 tys. zł, usług zdrowotnych na kwotę 182,5 tys. zł, usług pozostałych na kwotę 671,4 tys. zł, usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii na kwotę 151,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 996-1034, 2362-2368)

Komenda w styczniu i lutym 2023 r., na zlecenie KGP, dokonała zestawień wysokości zobowiązań za 2022 r. oraz zestawień zobowiązań, które nie zostały spłacone do 9 lutego 2023 r. Na wniosek KGP, w lutym 2023 r. KWP sporządziła również analizę przewidywanych wydatków w wybranych paragrafach, z której wynikało, że z 39 057 tys. zł, zaplanowanych na 2023 r., na kolejne 10 miesięcy tego roku pozostała kwota 20 138,9 tys. zł. Informowano również KGP o niewystarczających środkach na powstałe zobowiązania w lutym i marcu 2023 r.

W marcu 2023 r. opracowano plan rzeczowo-finansowy, obejmujący pięć rozdziałów klasyfikacji budżetowej, w tym wyodrębniony dla laboratorium kryminalistycznego w rozdziale 754004. Z ww. planu wynikało, że w budżecie KWP na realizację wydatków rzeczowych wykazano łącznie 29 084,4 tys. zł, co stanowiło 32,8% zabezpieczenia na te zadania. Niedobór środków KWP wyniósł 59 614,0 tys. zł. W ramach tego planu wskazano m.in. realizację wydatków w §4000, podając plan

²¹ 75401, 75402, 75404, 75405, 75407.

²² W 2022 r. KWP zrealizowało wydatki w kwocie 436 236,7 tys. zł (tj. 100 planu po zmianach). Część wydatków KWP (33 790,7 tys. zł) poniesiona została ze środków FWP (co stanowiło 7,7% wydatków KWP).

budżetu jednostki w wysokości 4776,4 tys. zł, co stanowiło 9,5% zabezpieczenia wydatków na ten cel oraz niedobór planowanych środków w wysokości 45 274,4 tys. zł. KWP w 2023 r. nie przekazała do KGP wniosków wynikających z opracowanego planu rzeczowo- finansowego.

Były Zastępca Komendanta wyjaśnił, że plan rzeczowo-finansowy, zgodnie z decyzją Komendanta w sprawie realizacji w Komendzie niektórych zadań związanych z prowadzeniem i kontrolą gospodarki finansowej jednostki, sporządzany jest na potrzeby kierownictwa jednostki. Nadmienił, że Komenda Główna Policji na bieżąco była informowana o występujących w jednostce niedoborach i niezbędnych potrzebach, które wynikały z niewystarczających limitów w planie finansowym jednostki.

(akta kontroli str. 887-889, 1035-1137)

W 2023 r. KWP złożyła łącznie 171 wniosków w systemie TREZOR o zmianę wydatków w planie finansowym Komendy. Po wprowadzeniu ww. zmian, plan finansowy KWP w Olsztynie na 2023 r. uległ zwiększeniu łącznie o 115 872,9 tys. zł, do kwoty 564 559,9 tys. zł, w tym kwota 66 134,5 tys. zł pochodziła z rezerw celowych.

(akta kontroli str. 1138-1142)

W 2023 r. KWP zawarła 49 umów dotyczących realizacji wydatków na łączną kwotę 7072,6 tys. zł w sytuacji, gdy na dzień ich podpisania w planie finansowym nie w pełni zabezpieczono na ten cel środki finansowe. Dotyczyło to głównie grupy wydatków w §4000. Umowy te dotyczyły m.in.: zakupu usług holowania i parkowania pojazdów do spraw procesowych, sezonowania i wymiany oraz bieżących napraw opon w pojazdach służbowych, odbioru nieczystości, zakupu usług dezynfekcji i dezynsekcji pomieszczeń dla osób zatrzymanych na terenie obiektów podległych KWP oraz ich wyżywienia, usług dezynfekcji, dezynsekcji i deratyzacji pomieszczeń, w których przetrzymywane są psy służbowe oraz pojazdów służących do przewozu psów służbowych, kalibracji i wzorcowania urządzeń pomiarowych i diagnostycznych, zakupu energii elektrycznej, zakupu świadczeń psychoprophylaktycznych i rehabilitacyjnych oraz organizowania narady służbowej kadry kierowniczej oraz zespołów prasowych (zagadnienie opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości, pkt 2).

KWP w 2023 r. wydatkowała łącznie 3396,5 tys. zł na zobowiązania wynikające z 47 spośród 49 ww. umów, z czego płatności wynikające z 21 umów (grupa wydatków w §4000) w łącznej wysokości 165 tys. zł uregulowano po terminie określonym w dokumentach źródłowych. Do dnia 26 marca 2024 r. kontrahenci nie naliczyli odsetek od nieterminowego regulowania ww. zobowiązań.

(akta kontroli str. 1143-1249, 2393-2394)

W sprawozdaniach Rb-28 za styczeń i luty 2023 r. nie wykazano planu²³ wydatków (po zmianach), natomiast zaangażowanie²⁴ wydatków wskazano odpowiednio w kwotach: 427 069,5 tys. zł i 437 985,8 tys. zł. Wydatki narastająco wykazane przez KWP w ww. okresie wyniosły 37 183,4 tys. zł i 109 691,0 tys. zł.

Plan wydatków (po zmianach) wykazano dopiero w sprawozdaniu Rb-28 za marzec 2023 r. w wysokości 443 391,9 tys. zł i był on niższy o 7630,4 tys. zł (1,7%) od wskazanego zaangażowania wydatków (451 022,2 tys. zł). Wyższe zaangażowanie wydatków do planu (po zmianach) wykazano również w sprawozdaniach Rb-28 za

²³ Dane o planowanych wydatkach, wynikających z planu finansowego jednostki z uwzględnieniem zmian dokonanych w trybie określonym w ustawie o finansach publicznych.

²⁴ Kwoty wynikające z umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie powoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym.

kwiecień, czerwiec, lipiec i sierpień 2023 r., tj. odpowiednio o: 1716,1 tys. zł (o 0,3%), 3080,4 tys. zł (o 0,7%), 15 347,8 tys. zł (o 3,1%), 1057,6 tys. zł (o 0,2%). W uzasadnieniach przekroczeń zaangażowania do planu wydatków, umieszczonych w komentarzach w systemie Trezor, wskazywano, że przekroczenia te wynikały głównie z niedoszacowania planu, a przyznane limity nie pokrywały zobowiązań.

Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że w sprawozdaniu Rb-28 za miesiąc styczeń 2023 r. w kolumnie plan (po zmianach) nie wykazano wartości, ponieważ podstawą gospodarki finansowej w styczniu był projekt planu, a dane w zakresie planu w sprawozdaniu RB-28, wykazuje się w kwotach wynikających z planu finansowego jednostki, po uwzględnieniu zmian dokonanych w trybie uofp. W sprawozdaniu Rb-28 za miesiąc luty 2023 r. nie zostały wykazane wartości w zakresie planu (po zmianach), ponieważ plan w sprawozdaniu zaciągany jest z systemu TREZOR. Nie było możliwości pobrania planu z systemu TREZOR, gdyż nie był on jeszcze zatwierdzony, a ręczne wprowadzenie planu bezpośrednio w systemie TREZOR może nastąpić wyłącznie w przypadku odblokowania pozycji w systemie przez dysponenta nadrzędnego oraz na jego polecenie. Pierwsza wersja planu finansowego na 2023 r. w systemie TREZOR opatrzona była datą 10 marca 2023 r.

W sprawie wykazania w sprawozdaniach Rb-28 wyższego zaangażowania wydatków od środków wykazanych w planie finansowym (po zmianach) Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła m.in., że w miesiącach marzec, kwiecień, czerwiec, lipiec i sierpień 2023 r. zaangażowanie było wyższe niż plan po zmianach, a wynikało to z niewystarczającej wysokości zabezpieczenia limitu wydatków oraz konieczności zabezpieczania planu celem podpisania umów na bieżące funkcjonowanie jednostki. Wskazała również, że gdy w sprawozdaniu Rb-28 zaangażowanie było wyższe niż plan po zmianach, to za każdym razem składając sprawozdanie do dysponenta nadrzędnego załączaliśmy wyjaśnienie do sprawozdania.

(akta kontroli str. 601-755, 1250-1344, 1921-1923)

W sprawozdaniu Rb-28 z wykonania wydatków w 2023 r., w trzech rozdziałach²⁵ w paragrafie 4580 (pozostałe odsetki) wykazano, że w 2023 r. wydatkowano środki finansowe w łącznej wysokości 38 407,18 zł, w tym 27 056,76 zł z tytułu not odsetkowych za nieterminowe regulowanie zobowiązań finansowych²⁶ oraz 11 351,42 zł z tytułu odsetek zasądzonych przez sąd, tj. w rozdziale:

- 75401 – 2,19 zł dotyczyło noty odsetkowej z 9 lutego 2023 r. za nieterminowe regulowanie zobowiązań finansowych,
- 75404 – 9 163,17 zł, w tym: 6966,13 zł z tytułu 27 not odsetkowych oraz 2197,04 zł z tytułu odsetek zasądzonych w dwóch wyrokach sądowych,
- 75405 – 29 241,82 zł, w tym 20 087,44 zł z tytułu 201 not odsetkowych oraz 9154,38 zł z tytułu odsetek zasądzonych w trzech wyrokach sądowych.

Odsetki za nieterminową zapłatę zobowiązań w łącznej wysokości 27 056,76 zł KWP wpłaciło m.in. na rzecz następujących kontrahentów:

- Energa operator w Gdańsku – ogółem kwota 4900,15 zł (87 not odsetkowych),
- PGE Obrót S.A. w Rzeszowie – 8508,42 zł (53),

²⁵ 75401 (Centralne Biuro Śledcze Policji), 75404 (Komenda Wojewódzka Policji), 75405 (Komendy powiatowe Policji).

²⁶ Zakup m.in.: energii elektrycznej, usług pocztowych, telefonicznych, zakupu części zamiennych oraz na rzecz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

- PGE Dystrybucja w Gdańsku – 1050,09 zł (1 nota),
- Energa Obrót w Gdańsku – 3136,88 zł (25),
- PGNiG Obrót Detaliczny Sp. z o.o. w Gdańsku – 1647,90 zł (17),
- Poczta Polska S.A. w Warszawie – 3279,71 zł (4),
- Moto Budrex Sp. z o.o. w Bydgoszczy – 1090,27 zł (3),
- inne podmioty²⁷ – 3442,34 zł (39).

(akta kontroli str. 1345-1831, 2362-2368)

W sprawozdaniu Rb-28 za 2023 r. wykazano również nieopłacone zobowiązania z tytułu odsetek od nieterminowego regulowania zobowiązań finansowych w łącznej wysokości 540 208,24 zł, w tym 84 086,54 zł stanowiących odsetki wymagalne. W ewidencji księgowej zarejestrowano na podstawie polecenia księgowania trzy noty odsetkowe wystawione przez PKN ORLEN S.A. na ww. kwotę. Badanie not odsetkowych wskazało, że PKN ORLEN S.A. notą odsetkową z:

- 6 lipca 2023 r. na kwotę 84 086,54 zł, naliczył odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych wynikające z ośmiu faktur, których termin płatności upłynął w lutym i marcu 2023 r., a KWP dokonała płatności w dniu 7 czerwca 2023 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym od 75 do 119 dni. Termin płatności tych odsetek ustalono na 14 dni do daty wystawienia noty. Do dnia 5 marca 2024 r. KWP nie zapłaciła tych odsetek.
- 5 stycznia 2024 r. na kwotę 454 078,69 zł, wyliczył odsetki za opóźnienie w transakcjach handlowych wynikające z 33 faktur, których termin płatności upływał w okresie od kwietnia do grudnia 2023 r., a opóźnienie w regulowaniu zobowiązań wynosiło od jednego dnia do 222 dni. Termin płatności tych odsetek ustalono na 14 dni do daty wystawienia noty, a do dnia 5 marca 2024 r. KWP nie uregulowała tego zobowiązania.
- 10 stycznia 2024 r. na kwotę 2 043,01 zł, wyliczył odsetki za opóźnienie w transakcjach handlowych wynikające z 2 faktur, których termin płatności upłynął w dniu 22 i 31 grudnia 2023 r., a opóźnienie w regulowaniu zobowiązań wynosiło od dwóch do dziewięciu dni. Termin płatności tych odsetek ustalono na 14 dni do daty wystawienia noty, a do dnia 5 marca 2024 r. KWP nie uregulowała tego zobowiązania (zagadnienie opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości, pkt 3).

Z not odsetkowych PKN ORLEN S.A. wynika również, że KWP zobowiązania wynikające m.in. z 10 faktur²⁸ regulowała częściowo, tj. w 2-4 ratach, co wiązało się z powstaniem zobowiązań wymagalnych nawet w okresie kilku miesięcy. W ewidencji księgowej, jako termin płatności wskazywano datę prolongaty płatności (przesunięcia płatności) zgodnie z pismami otrzymanymi z KGP i nie naliczano odsetek od tych zobowiązań.

²⁷ M.in. : przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji w Lidzbarku Warmińskim, Ornecie, Braniewie, Pieniężnie, Elblągu, przedsiębiorstwa energetyki ciepłej w Mragowie, Braniewie, Piszku, Elku, urzędy gmin w Elblągu, Kolno, szpitale w Elblągu, Iławie, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych w Elku, Emitel S.A., TransCom International, Orange Polska S.A., Urząd Dozoru Technicznego, Ośrodek Sportu i Rekreacji w Olsztynie, KPP Straży Pożarnej w Kętrzynie, Spółdzielnia Mieszkaniowa Jaroty w Olsztynie, Państwowy Instytut Weterynaryjny, Mazurski Związek Międzygminny.

²⁸ Nr: 0467203149, 0467267231, 0467273103, 0467303976, 0467307564, 0467344061, 0467413252, 0467446645, 0467552369, 0467588419.

W sprawozdaniu Rb-28 za marzec 2023 r. wykazano odsetki wymagalne²⁹ w łącznej kwocie 246 448,18 zł z tytułu nieterminowego regulowania w 2022 r. zobowiązań na rzecz PKN ORLEN S.A. Odsetki te wykسیęgowano w sierpniu 2023 r. w związku z zawarciem umowy zwolnienia z długu pomiędzy Skarbem Państwa (Komendantem Głównym Policji), a PKN ORLEN S.A.

(akta kontroli str. 1265-1274, 1301-1311, 1832-1920)

1.2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Wydatki Komendy w 2023 r. wyniosły 564 527 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. były one wyższe o 128 290,3 tys. zł (o 29,4%), co spowodowane było m.in. wzrostem wydatków majątkowych (o 624,8%) oraz wydatków bieżących (o 26,3%). Ustalony na podstawie ustawy budżetowej na 2023 r. plan wydatków w wysokości 448 687 tys. zł został w trakcie roku zwiększony o 115 872,9 tys. zł (o 25,8%), w tym o 66 181,1 tys. zł środkami z rezerw celowych budżetu państwa.

Główną grupę w wydatkach ogółem stanowiły wydatki bieżące w wysokości 532 684,4 tys. zł (tj. 94,4% ogółu wydatków), które były wyższe o 26,3% w stosunku do wydatków z roku poprzedniego (421 885,1 tys. zł).

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano w KWP w 2023 r. 12 594,1 tys. zł (tj. 2,2% ogółu wydatków) i w porównaniu do roku poprzedniego były one wyższe o 7,7% (11 696 tys. zł).

Zrealizowane w 2023 r. wydatki majątkowe w kwocie 19 248,5 tys. zł (3,4% ogółu wydatków) były wyższe o 725% w stosunku do roku poprzedniego (2655,6 tys. zł). Wzrost wydatków majątkowych związany był głównie z zakupem samochodów osobowych w ramach zaopatrzenia centralnego.

(akta kontroli str. 6-15)

1.2.2. W 2023 r. Komendzie przyznano środki z rezerw celowych³⁰ w kwocie 66 181,1 tys. zł na następujące cele i zadania:

- poz. 8 – na realizację projektu pn. „POWER ON - podniesienie kompetencji Policji w zakresie wsparcia ofiar przestępstw”, realizowanego w ramach Programu Krajowego Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego - Instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego na lata 2014-2020 (otrzymano 436,6 tys. zł, wydatkowano 435,6 tys. zł),
- poz. 56 – na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym na sfinansowanie wydatków wynikających z wejścia w życie z dniem 1 marca 2023 r. przepisów wprowadzających świadczenie za długoletnią służbę oraz rozszerzających grupę funkcjonariuszy uprawnionych do otrzymywania dodatku stołecznego, a także ustanawiających minimalny próg wysokości dodatku funkcyjnego na stanowiskach służbowych uprawniających do tego dodatku (przyznano 9705,9 tys. zł, wykorzystano 9692,4 tys. zł),
- poz. 4 – na uzupełnienie wydatków budżetowych Komendy, w tym na świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe policjantów zwalnianych ze służby bez nabycia prawa do renty bądź emerytury policyjnej, pozostałe należności dla

²⁹ Nota odsetkowa N900019646 z dnia 2 marca 2023 r.

³⁰ W 2023 r. KWP nie otrzymała żadnych środków z rezerwy ogólnej.

funkcjonariuszy oraz pozostałe wydatki bieżące w związku z opinią nr 273 i 320 Komisji Finansów Publicznych (przyznano 28 112,1 tys. zł, wykorzystano 28 106,6 tys. zł),

- poz. 59 – na realizację zadania pn. „Zakup pojazdu osobowo-terenowego dla jednostki Policji garnizonu warmińsko-mazurskiego w celu ochrony środowiska naturalnego” (przyznano i wykorzystano 135 tys. zł),
- poz. 16 – na uregulowanie zobowiązań wymagalnych w zakresie realizacji wyroków sądowych, zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa w zakresie opłacenia faktur wystawionych przez PKN ORLEN S.A., których termin wymagalnej płatności przypadał do dnia 16 listopada 2023 r. oraz w zakresie realizacji najpilniejszych płatności z grudnia 2023 r. (przyznano i wykorzystano 9477 tys. zł),
- poz. 35 – na sfinansowanie wypłaty świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszom (przyznano i wykorzystano 2400,1 tys. zł),
- poz. 73 – na sfinansowanie skutków zmiany od 1 lipca 2023 r. podstawy naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (przyznano i wykorzystano 108,5 tys. zł),
- poz. 72 – na uzupełnienie wydatków budżetowych Komendy, tj. na wypłatę świadczeń pieniężnych, należności i innych płatności dotyczących funkcjonariuszy oraz pochodnych od wynagrodzeń, wynikających z obowiązujących przepisów prawa, w związku z opinią nr 352 Komisji Finansów Publicznych (przyznano 15 759,4 tys. zł, wykorzystano 15 750,4 tys. zł).

Z przyznanych 66 181,1 tys. zł wykorzystano 66 105,6 tys. zł. Niewykorzystana kwota 28,9 tys. zł została decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zablokowana. Zmian w planie finansowym Komendy dokonano po wydaniu decyzji Ministra Finansów.

Badaniem objęto wydatki poniesione w ramach trzech rezerw celowych w łącznej kwocie 19 963,3 tys. zł (30,2% środków pochodzących z rezerw celowych ogółem)³¹, tj.:

- poz. 35 – z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłaty świadczenia motywacyjnego w kwocie 2400,1 tys. zł³²,
- poz. 16 – z przeznaczeniem na opłacenie:
 - a) faktur wystawionych przez PKN ORLEN S.A. S.A., których termin wymagalnej płatności przypadał do 16 listopada 2023 r.³³,
 - b) zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa (w tym opłat za energię elektryczną, ciepłą, paliwo, naprawy i remonty oraz pozostałe opłaty i składki)³⁴,
 - c) zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa (w tym opłat za energię elektryczną, ciepłą, paliwo, podatek od nieruchomości, opłaty na rzecz

³¹ Badaniem objęto nie mniej niż 30% kwot zwiększających plan środkami z rezerw celowych, przy czym nie mniej niż 5 decyzji budżetowych, dotyczących zwiększenia wydatków bieżących oraz wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, w tym z rezerw poz. 16 - Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa oraz poz. 35 - Uzupełnienie środków na wypłatę i waloryzację świadczeń z zakresu rodziny i zabezpieczenia społecznego, realizację zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz na wypłatę świadczeń motywacyjnych, o których mowa w ustawie o Policji, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie o Straży Granicznej oraz ustawie o Służbie Ochrony Państwa.

³² Decyzja nr MF/FS7.4143.3.211.2023.MF.3171 z dnia 8.08.2023 r.

³³ Decyzja nr MF/FS7.4143.3.348.2023.MF.6444 z dnia 15.12.2023 r. zwiększająca wydatki o 4341,9 tys. zł.

³⁴ Decyzja nr MF/FS7.4143.3.355.2023.MF.6687 z dnia 28.12.2023 r. zwiększająca wydatki o 1429,8 tys. zł.

jednostek samorządu terytorialnego, naprawy i remonty, opinie biegłych, dojazdy do miejsca pełnienia służby oraz pozostałe opłaty i składki)³⁵,

- poz. 4 – z przeznaczeniem na uzupełnienie wydatków budżetowych Policji³⁶ o kwotę 8223,2 tys. zł³⁷, głównie na:
 - a) świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za policjantów zwalnianych ze służby bez nabycia prawa do renty bądź emerytury policyjnej, pozostałe należności dla funkcjonariuszy (tj. nagrody jubileuszowe, odprawy, ekwiwalenty za urlop i czas wolny, odszkodowania, rekompensaty za czas służby przekraczający określone normy),
 - b) wydatki bieżące, z przeznaczeniem na:
 - zakup paliwa, materiałów i części zamiennych do użytkowanych pojazdów służbowych i śmigłowców, płatności za energię elektryczną i ciepłą, gaz, wodę, wywóz nieczystości, czynsze na kwaterach służbowych oraz w obiektach Policji,
 - zakup usług, w tym usług asysty technicznej produktów, usług wsparcia administracyjnego i serwisu pogwarancyjnego systemów, zakup i odnowienie licencji, zakup aktualizacji, a także zakup usług pocztowych, zdrowotnych, obejmujących tłumaczenia i wykonanie ekspertyz, analiz i opinii oraz zakup usług telekomunikacyjnych,
 - niezbędne remonty obiektów użytkowych, usługi naprawcze, remontowe, serwisowanie i konserwacje sprzętu i wyposażenia, głównie łączności, informatyki, techniki specjalnej i uzbrojenia,
 - pozostałe wydatki, tj. koszty dojazdów funkcjonariuszy do miejsca pełnienia służby, podróży służbowych związanych z realizacją zadań służbowych przez policjantów na terenie kraju i poza jego granicami, podatki i opłaty na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa, koszty parkowania pojazdów i holowania.

Analiza wydatków poniesionych w ramach objętych badaniem rezerw celowych wykazała, że:

- W każdym przypadku po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzono zmiany w planie finansowym Komendy.
- Wnioskowanie o środki wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe.
- Otrzymane środki budżetowe pochodzące z rezerw celowych zostały wykorzystane łącznie w kwocie 19 963,3 tys. zł (99,7% środków objętych badaniem).
- W jednym przypadku³⁸ Komendant Wojewódzki zwrócił się do Ministra Finansów z wnioskiem o korektę decyzji przyznającej środki w ramach rezerwy celowej nr 16 w kwocie 63,2 tys. zł w związku z wcześniejszym zabezpieczeniem płatności w rozdziałach paragrafu 4480. Naczelnik Wydziału Finansów KWP wyjaśniła, że 27 grudnia 2023 r. w systemie TREZOR został złożony wniosek o decyzję blokującą środki przyznane w ramach ww. rezerwy. Jednakże, w związku z odrzuceniem

³⁵ Decyzja MF/FS7.4143.3.351.2023.MF.6614 z dnia 22.12.2023 r. zwiększająca wydatki o 3631,6 tys. zł.

³⁶ Opinia nr 273 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Finansów w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej uchwalona na posiedzeniu w dniu 13 kwietnia 2023 r.

³⁷ Decyzja nr MF/FS7.4143.3.81.2023.MF.1433 z dnia 28.04.2023 r.

³⁸ Środki przyznane w ramach rezerwy celowej nr 16.

wniosku przez KGP, w dniu 28 grudnia 2023 r. wprowadzony został wniosek o zmniejszenie planu w §4480 w poszczególnych rozdziałach, na podstawie którego Minister Finansów wydał decyzję dotyczącą zmniejszenia wydatków w ramach tej rezerwy.

- W jednym przypadku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁹, na wniosek Komendanta Wojewódzkiego, zablokował niewykorzystane środki w kwocie 0,07 tys. zł.

(akta kontroli str. 16-138)

1.2.3. W grudniu 2023 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zablokował planowane wydatki Komendy w łącznej wysokości 29,5 tys. zł (w tym 28,2 tys. zł stanowiły środki z rezerw celowych). Podstawą decyzji było:

- niższe niż planowano wykonanie wydatków z rezerwy celowej poz. 4 (5,5 tys. zł)⁴⁰, poz. 56 (13,4 tys. zł)⁴¹ oraz poz. 72 (8,2 tys. zł)⁴²,
- niewykorzystanie środków z rezerwy celowej poz. 8 wynikające z oszczędności w ramach realizacji dwóch projektów, tj. „Falszywy telefon – zagrożone oszczędności” i „POWER-ON – podniesienie kompetencji Policji w zakresie wsparcia ofiar przestępstw” (0,9 tys. zł),
- rozliczenie funduszu przeznaczanego na realizację wypłaty specjalnego dodatku motywacyjnego (1,3 tys. zł).

Komendant nie przerosił środków niewykorzystanych – przed wystąpieniem o ich zablokowanie – pomiędzy paragrafami i rozdziałami klasyfikacji budżetowej. W badanym okresie Komendant wnioskował do KGP o zmianę planu finansowego polegającą na przeniesieniu środków niewykorzystanych w rozdziale 75405 Komendy Powiatowe Policji, przyznanych na podstawie decyzji Ministra SWiA⁴³, z paragrafu 4050 Uposażenie żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy do paragrafu 4060 Pozostałe należności żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy (kwota 1,09 tys. zł⁴⁴). W obu przypadkach wnioski zostały odrzucone.

(akta kontroli str. 139-199)

1.2.4. Przeciętne zatrudnienie w KWP zmniejszyło się z 4466,4 osób⁴⁵ w 2022 r. do 4388,8 osób w 2023 r., z czego wśród funkcjonariuszy z 3633,3 do 3550,6 osób. Zwiększyło się natomiast przeciętne zatrudnienie wśród pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, tj. z 427,7 do 431,5 osób oraz wśród członków korpusu służby cywilnej z 405,4 do 406,8 osób.

³⁹ Dalej: Minister SWiA.

⁴⁰ Niewykorzystanie środków wynikało m.in. z oszczędności powstałych po zakończonych procedurach przetargowych.

⁴¹ Niewykorzystanie środków wynikało z braku realizacji wniosków dotyczących przeniesienia środków pochodzących ze zmniejszeń uposażeń policjantów z przeznaczeniem na sfinansowanie nagród wypłacanych na podstawie art. 121g ust. 1 ustawy o Policji oraz niższego niż planowano wykonania wydatków.

⁴² Niewykorzystanie środków wynikało m.in. z mniejszej od zakładanej liczby osób uprawnionych do pobierania świadczeń z tytułu art. 117 ustawy o Policji oraz rezygnacji z pobierania tego świadczenia przez niektórych funkcjonariuszy, mniejszej od zakładanej ilości wniosków o zwrot kosztów stawiennictwa świadków, niższych niż planowano wpłat składek do ZUS od funkcjonariuszy zwolnionych ze służby.

⁴³ Decyzja nr MF/FS7.4143.3.158.2023.MF.2967.

⁴⁴ Wnioski złożone w systemie TREZOR w dniu 5.10.2023 r. na kwotę 0,44 tys. zł i 30.10.2023 r. na kwotę 0,65 tys. zł.

⁴⁵ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

W 2023 r. koszty wynagrodzeń ogółem wyniosły 388 473,6 tys. zł⁴⁶ i były wyższe o 39,4 tys. zł (o 9,9%) niż w roku poprzednim (353 538,2 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2023 r. wyniosło 7376,20 zł i zwiększyło się o 11,8% w stosunku do 2022 r. (6596,23 zł). Środki wydatkowane na wynagrodzenia zgodne niższe od kwot wykazanych w planie wydatków (po zmianach)⁴⁷ o 0,4%.

Jak podała Naczelnik Wydziału Finansów, wzrost wynagrodzeń wynikał z podwyżek przyznanych zgodnie z ustawą budżetową na 2023 r. dla pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania, pracowników korpusu służby cywilnej oraz funkcjonariuszy policji. Ponadto zwiększyły się również wydatki na dodatki funkcyjne, które po zmianie przepisów muszą stanowić minimum 20% podstawy wynagrodzenia. Zwiększeniu uległa również kwota wynagrodzenia minimalnego (z 3490 zł do 3600 zł).

(akta kontroli str. 200-224, 275)

W 2023 r. 139 funkcjonariuszy złożyło raporty o zwolnienie ze służby w związku z nabyciem uprawnień emerytalnych, w tym 73 skutkujące zwolnieniem ze służby w 2023 r., 65 – w 2024 r.⁴⁸, zaś jeden raport został przez funkcjonariusza wycofany.

Spośród ww. 138 przypadków, 51 funkcjonariuszom zwiększono dodatek funkcyjny lub służbowy w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby w związku z przejściem na emeryturę. W ww. 51 przypadkach zwiększenie dodatków wyniosło od 100 zł do 3000 zł i stanowiło od 14,6% do 209,5% wartości dodatku przed zwiększeniem. Średnia kwota zwiększenia wyniosła 689,96 zł (63,9%)⁴⁹.

W 36 przypadkach (spośród ww. 51) funkcjonariuszom zwiększono przedmiotowe dodatki po złożeniu raportu o zwolnienie ze służby w 2023 r. (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości, pkt 4).

Ponadto w 15 przypadkach zwiększono dodatki służbowe lub funkcyjne w okresie jednego miesiąca przed złożeniem przez funkcjonariuszy raportu o zwolnienie ze służby⁵⁰. Kwota zwiększonego dodatku wyniosła od 250 zł do 3000 zł i stanowiła od 35% do 209,5% wartości dodatku przed zwiększeniem. Średnia kwota zwiększenia wyniosła 1063,60 zł (97%).

Zdaniem NIK, powyższych 15 przypadków może wskazywać na nieprawidłowości w funkcjonującym systemie kontroli zarządczej, w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. W sytuacji, gdy funkcjonariusze nie komunikują przełożonym z wyprzedzeniem zamiaru przejścia na emeryturę, nie jest możliwe prawidłowe (optymalne) przydzielanie zadań oraz długoterminowe rozłożenie (podział) pracy między funkcjonariuszy. Przełożony jest „zaskakiwany” przez podwładnych wnioskami o zwolnienie ze służby w celu przejścia na emeryturę. Tym bardziej, że kierownik jednostki posiada wiedzę o terminie nabycia prawa do przejścia na emeryturę przez jego podwładnych.

(akta kontroli str. 225-233)

⁴⁶ Według Rb-70 Sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca IV kwartału 2023 r.

⁴⁷ Status zatrudnienia: 01 – plan 26 561,1 tys. zł, wydatkowano 26 561,1 tys. zł, 03 – plan 27 857,8 tys. zł, wydatkowano 27 857,8 tys. zł, 10 – plan 335 536,8 tys. zł, wydatkowano 334 054,7 tys. zł.

⁴⁸ Stan na dzień 11 marca 2024 r.

⁴⁹ Średnia kwota zwiększenia dodatku funkcyjnego wyniosła 704,65 zł (66,9%), zaś dodatku służbowego – 689,96 zł (56,7%).

⁵⁰ Zwiększenie dodatku nastąpiło w okresie od 1 do 29 dni przed dniem złożenia raportu o zwolnienie ze służby, w tym w sześciu przypadkach zwiększenia dokonano w terminie do 7 dni przed dniem złożenia raportu, zaś w czterech - w terminie od 8 do 14 dni.

Badanie dokumentacji dotyczącej pięciu przypadków⁵¹ przyznania dodatków funkcyjnych/służbowych w kwocie wynoszącej łącznie 21 tys. zł wykazało, że:

- analizowane dodatki naliczono zgodnie z §8 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego⁵²,
- w badanych sprawach podwyższono dodatki funkcyjne o kwotę wynoszącą 1300 zł (2) i 3000 zł (3) pomimo tego, iż funkcjonariusze, którym dodatki te przyznano, nabyli uprawnienia emerytalne, i tak:

- a) Komendant Wojewódzki na podstawie rozkazów personalnych nr 84/2023 z dnia 25 stycznia 2023 r. i 1725/2023 z dnia 22 grudnia 2022 r. podwyższył dodatki funkcyjne o 1 300 zł⁵³, podczas gdy funkcjonariusze, którym te dodatki przyznał, w okresie odpowiednio jednego i 27 dni od wydania rozkazu o zwiększeniu dodatków złożyli raporty o zwolnieniu ze służby w związku z nabyciem praw emerytalnych.

Były Komendant Wojewódzki nie wyjaśnił powodów tak znacznych podwyżek.

(akta kontroli str. 234-270, 591-598)

- b) Komendant Miejski Policji w Olsztynie na podstawie rozkazów personalnych nr 901/2023, 905/2023 i 904/2023 z dnia 13 grudnia 2023 r. przyznał trzem funkcjonariuszom podwyżki dodatku funkcyjnego o kwotę 3 000 zł⁵⁴ pomimo tego, iż funkcjonariusze ci złożyli dzień wcześniej, tj. 12 grudnia 2023 r., raporty o zwolnieniu ze służby w związku z nabyciem praw emerytalnych.

Kontrola wykazała, że podwyższone dodatki wypłacone zostały ze środków Programu Modernizacji Policji na podstawie pisma Komendanta Głównego Policji. W piśmie tym poinformowano podległych komendantów o oszczędnościach powstałych w trakcie realizacji ww. Programu, które należy przeznaczyć na m.in. czasowe podwyższenie dodatków służbowych i funkcyjnych dla wyróżniających się policjantów. W następstwie ww. informacji Komendant Wojewódzki pismem z dnia 11 grudnia 2023 r. poinformował podległe jednostki o przyznaniu limitu środków finansowych w kwocie wynoszącej łącznie 925,8 tys. zł (w tym 185,9 tys. zł dla KMP w Olsztynie), przeznaczonych na podwyższenie dodatków służbowych/funkcyjnych na miesiąc, w 2023 r., w którym wyróżniony funkcjonariusz nie miał zarejestrowanej absencji obniżającej jego uposażenie z zaznaczeniem, że rozkazy personalne należy przesłać do 13 grudnia 2023 r.

Komendant Miejski Policji w Olsztynie wyjaśnił, że dodatki zostały przyznane zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie uposażenia i dodatków do uposażenia funkcjonariuszy. Podał także, że przyznano je, zgodnie z zaleceniami Komendanta Wojewódzkiego, wskazanymi w piśmie

⁵¹ Badaniem objęto losowo wybraną próbę co najmniej 10% przypadków (nie mniej niż pięć) podwyższenia dodatków służbowych/funkcyjnych w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby w 2023 r. Pozostałe 20% przypadków (nie mniej niż 10) podwyższenia ww. dodatków w okresie miesiąca przed złożeniem wniosku o zwolnienie lub po jego złożeniu dotyczyło zwiększenia ww. dodatków obowiązujących od 1 do 31.01.2024 r., a więc wypłaconych z budżetu na 2024 r.

⁵² Dz. U. z 2015 r. poz. 1236, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie uposażenia i dodatków do uposażenia.

⁵³ Odpowiednio: z 2 600 zł do 3 900 zł oraz z 2 500 zł do 3 800 zł.

⁵⁴ Odpowiednio: z 1.432 zł do 4.432 zł, z 1.465 zł do 4.465 zł i z 1.441 zł do 4.441 zł.

z dnia 11 grudnia 2023 r. Dodał również, że podwyższył dodatki funkcyjne za bardzo dobre wykonywanie obowiązków służbowych, zaangażowanie w służbie i profesjonalizm, nie zaś „na odejście” ze służby.

NIK nie kwestionuje prawidłowości ustalania dodatków ani ich wysokości (podwyżki wyniosły od 204,8% do 209,5%), a celowość ich przyznania w sytuacji, gdy funkcjonariusze złożyli raporty o zwolnienie ze służby w związku z nabyciem praw emerytalnych. Izba zauważyła również, że kwoty podwyżek przyznanych funkcjonariuszom zajmującym to samo stanowisko znacznie się różniły, i tak np. dwóch funkcjonariuszy zatrudnionych w Komendzie Miejskiej na tym samym stanowisku (kierownik referatu) otrzymało podwyżki dodatków wynoszące odpowiednio 659 zł i 3000 zł, zaś na stanowisku kierownika ogniwa – od 350 zł do 743 zł (komendy powiatowe i Komenda Wojewódzka), zaś w Komendzie Miejskiej - 3000 zł.

(akta kontroli str. 234-271, 273-274)

W 2023 r. stwierdzono⁵⁵ 11 przypadków odejścia ze służby w okresie sześciu miesięcy od dnia zatrudnienia⁵⁶. W związku z rozwiązaniem stosunku pracy wypłacono:

- odprawy w kwocie wynoszącej łącznie 47,8 tys. zł, w tym w trzech przypadkach dotyczyło to funkcjonariuszy KWP (kwota 14,1 tys. zł), w jednym – KMP (kwota 4,4 tys. zł) oraz siedmiu KPP (29,3 tys. zł),
- czterem funkcjonariuszom ekwiwalenty za niewykorzystany urlop w kwocie wynoszącej łącznie 18,2 tys. zł, w tym w dwóch przypadkach dotyczyło to funkcjonariuszy KWP (kwota 11,8 tys. zł) oraz w dwóch kolejnych - KPP (6,4 tys. zł). Przyczyną niewykorzystania urlopu było m.in. przebywanie funkcjonariuszy na kursie zawodowym podstawowym (2) oraz brak możliwości wykorzystania (2).

(akta kontroli str. 272)

W 2023 r. zawarto 19 umów cywilnoprawnych⁵⁷ na kwotę 119,1 tys. zł⁵⁸ z osobami wykonującymi zadania pomocnicze⁵⁹, których przedmiotem było świadczenie pracy przez osoby fizyczne na rzecz Komendy. Przedmiotem tych umów były m.in.: sprzątanie pomieszczeń policyjnych, badania osób zatrzymanych, obsługa kotłowni, ochrona przeciwpożarowa i szkolenia z zakresu BHP⁶⁰.

(akta kontroli str. 276-277)

1.2.5. Wydatki majątkowe w 2023 r. zrealizowano w wysokości 19 248,5 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach), o 10 206,5 tys. zł więcej (o 112,9%) niż pierwotnie planowano i o 16 592,9 tys. zł więcej niż wydatkowano w roku poprzednim.

Według planu finansowego na 2023 r. kwota wydatków majątkowych Komendy wynosiła 9042 tys. zł. W ramach ww. kwoty zaplanowano realizację 11 zadań, tj.:

- budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Ostródzie oraz Posterunków Policji w: Pasymiu, Jezioranach, Tolkmicku, Olsztynie - Jaroty, Bisztyнку i Sępopolu (łącznie 8100 tys. zł),

⁵⁵ W tym 3 z KWP, 1 z KMP i 7 z KPP.

⁵⁶ Czas służby wynosił od 6 do 152 dni.

⁵⁷ Inne niż umowy o pracę.

⁵⁸ Co stanowiło 102,9% wydatków poniesionych w 2022 r. – 115,7 tys. zł.

⁵⁹ Jako „pomocnicze” należy rozumieć wykonywanie pracy w komórkach obsługowych (kadry, księgowość, administracja, wspomaganie informatyczne).

⁶⁰ W KWP nie było zatrudnionych pracowników do tego typu zadań.

- budowę nowej siedziby Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości⁶¹ Olsztyn - Jaroty (100 tys. zł),
- zakup wielofunkcyjnego systemu do badania odcisków butów, odcisków palców, dokumentów i innych płaskich powierzchni (450 tys. zł),
- zakup sprzętu niezbędnego do wykrywania przemycanych i podrabianych towarów, w tym papierosów i tytoniu w ramach Programu Zwalczania Nadużyć Finansowych (257 tys. zł),
- zakup samochodu terenowego Toyota Hilux (135 tys. zł).

Z uwagi na brak zabezpieczenia w planie finansowym, w odniesieniu do planu inwestycji na 2023 r., zrezygnowano z realizacji 10 zaplanowanych zadań, tj. z:

- budowy nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Ostródzie, Posterunków Policji w: Pasymiu, Jezioranach, Tolkmicku, Olsztynie - Jaroty, Bisztyнку i Sępopolu (łącznie 8100 tys. zł) oraz nowej siedziby CBZC Olsztyn - Jaroty (100 tys. zł) – inwestycje zostały cofnięte decyzją KGP, w uzasadnieniu podano konieczność dofinansowania innego zadania inwestycyjnego,
- zakupu wielofunkcyjnego systemu do badania odcisków butów, odcisków palców, dokumentów i innych płaskich powierzchni (450 tys. zł),
- zakupu sprzętu niezbędnego do wykrywania przemycanych i podrabianych towarów, w tym papierosów i tytoniu w ramach Programu Zwalczania Nadużyć Finansowych (257 tys. zł).

Były Zastępca Komendanta Wojewódzkiego nie wyjaśnił przyczyn zrezygnowania z realizacji zakupu wielofunkcyjnego systemu do badania odcisków butów, odcisków palców, dokumentów i innych płaskich powierzchni oraz zakupu sprzętu niezbędnego do wykrywania przemycanych i podrabianych towarów.

W trakcie roku dokonano zmian w ramach wydatków majątkowych, polegających na wprowadzeniu do planu jednostki 12 nowych zadań o wartości 18 978,6 tys. zł, tj. dotyczących⁶²:

- przebudowy i modernizacji budynku administracyjnego w Olsztynie przy ul. Osińskiego 12/13 (653,3 tys. zł),
- zakupu sprzętu informatycznego na potrzeby CBZC (38,3 tys. zł),
- zakupu urządzenia wielofunkcyjnego z kosztów pośrednich projektu "Power On" podniesienie kompetencji Policji w zakresie wsparcia ofiar przestępstw (13,2 tys. zł),
- zakupu elektronicznego dyspozytora kluczy (57,3 tys. zł),
- zakupu 92 samochodów osobowych (18 486,4 tys. zł).

Według planu finansowego (po zmianach) kwota wydatków majątkowych zaplanowana w 2023 r. na realizację 13 powyższych zadań wyniosła 19 249,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 273-344, 884-889)

⁶¹ Dalej: CBZC.

⁶² Zakup samochodów zrealizowano w ramach zaopatrzenia centralnego.

1.2.6. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków pozapłacowych i inwestycyjnych w kwocie ogółem 22 392 tys. zł, tj. 4% ogółu wydatków KWP⁶³. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie zapisów konta 130 – „Rachunek bieżący jednostki” oraz odpowiadających im dowodów księgowych. Próba wydatków na łączną kwotę 5288,6 tys. zł została wylosowana metodą monetarną⁶⁴. Uzupełniono ją o wydatki w kwocie 17 103,4 tys. zł, dobrane w sposób celowy. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że:

- 123 wydatki w kwocie 18 287,3 tys. zł poniesiono zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, zaś w przypadku 13 faktur dokonano płatności kwoty 4104,7 tys. zł, która była wyższa od ujętej w planie finansowym o 3992,9 tys. zł opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości, pkt 5),
- W 120 przypadkach płatności dokonano w terminach wynikających z faktur, zaś w 16 przypadkach (wydatki na kwotę 2758,7 tys. zł) zapłaty dokonano nieterminowo⁶⁵. W ośmiu, spośród ww. 16 przypadków, naliczone zostały odsetki z tytułu nieterminowej zapłaty w kwocie 163 tys. zł (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości, pkt 6).

Komendant zwracał się pisemnie do KGP⁶⁶ z informacją, że bez zasilenia Komendy Wojewódzkiej w niezbędne środki finansowe nie będzie możliwości uregulowania płatności za faktury PKN ORLEN S.A. Natomiast z korespondencji mailowej, prowadzonej przez Komendę z KGP wynikało, że jednostka ma się wstrzymać ze spłatą zobowiązań z tytułu zakupu paliwa, bowiem zostaną prolongowane terminy zapłaty poszczególnych faktur.

Z kolejnych pism KGP do KWP wynikało, że PKN ORLEN S.A. wyraził zgodę na prolongatę terminów płatności niektórych faktur do 31 maja, 31 października i 15 grudnia 2023 r., a w zakresie odsetek z tytułu nieterminowej spłaty zobowiązań Komenda zostanie poinformowana po dokonaniu spłaty zobowiązań wymagalnych⁶⁷. Zgodnie z dyspozycją dotyczącą prolongat Komenda dokonała zmian w systemie finansowo-księgowym, w którym na podstawie 206 poleceń księgowania zmieniono terminy płatności faktur.

W wyniku weryfikacji sposobu zrealizowania wniosku pokontrolnego, sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 24 kwietnia 2023 r.⁶⁸ ustalono, że KWP podjęła działania w celu ograniczenia opłat ponoszonych na usługi dystrybucji energii elektrycznej, polegające na:

- montażu układu kompensacji mocy biernej w siedzibie KWP przy ul. Partyzantów 6/8 - oszczędności wynikające z montażu układu kompensacji mocy biernej w skali całego roku wyniosły 33 999,10 zł,

⁶³ Kwota wydatków dobranych w sposób losowy, zgodnie z metodologią doboru próby, wyniosła 5.288.622,99 zł, co stanowiło 0,9% wszystkich wydatków wykazanych w sprawozdaniu Rb-28. W wyniku dobrania w sposób celowy dodatkowych wydatków majątkowych, badana próba wyniosła 22.279.051,96 zł, co stanowiło 4% ogółu.

⁶⁴ MUS - metoda losowania, w której prawdopodobieństwo wylosowania jest proporcjonalne do wartości pola wyboru.

⁶⁵ Opóźnienia wyniosły od pięciu do 170 dni.

⁶⁶ Pisma znak: T-787/2023 z dnia 7.04.2023 r., T-977/2023 z dnia 4.05.2023 r.

⁶⁷ Pisma znak: Ctr/D/756/23 z dnia 6.04.2023 r., Ctr/D/883/23 z dnia 24.04.2023 r., Ctr/D/917/23 z dnia 2.05.2023 r., Ctr/D/1073 z dnia 17.05.2023 r., Ctr/D/1249/23 z dnia 13.06.2023 r., Ctr/D/1439/23 z dnia 4.07.2023 r., Ctr/D/1675/23 z dnia 7.08.2023 r., Ctr/D/2367/23 z dnia 24.10.2023 r., Ctr/D/2683/23 z dnia 29.11.2023 r.

⁶⁸ Kontrola dotycząca wykonania budżetu państwa w 2022 r. - wykonanie planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie oraz Funduszu Wsparcia Policji (P/23/001).

- zmianie grupy taryfowej z C21 na C23 punktu poboru energii dotyczącego Laboratorium Kryminalistycznego w Olsztynie przy ul. Lubelskiej 35 – oszczędności w skali roku wyniosły 6900,00 zł,
- w wyniku wybudowania nowej stacji transformatorowej średniego napięcia kompleksu obiektów w Olsztynie przy ul. Pstrowskiego 3 zmieniono grupę taryfową z C21 na B23, co spowodowało oszczędności w skali roku w wysokości 26 800 zł.

Łącznie oszczędności w skali roku wyniosły 67 699,1 zł. Wniosek pokontrolny o podjęcie działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych na usługi energii elektrycznej został zatem zrealizowany.

(akta kontroli str. 345-589, 985-988, 2391-2392)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzone przez Komendę prace planistyczne w zakresie projektu planu finansowego (przed otrzymaniem wstępnych kwot wydatków na 2023 r.) były nie w pełni rzetelne, bowiem polegały one na sporządzeniu – wyłącznie na własne potrzeby⁶⁹ – projektu planu w zakresie przewidywanych na 2023 r. wydatków, jedynie w niektórych paragrafach, tj. głównie w: 4000 Grupa wydatków bieżących, 4180 Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy oraz pozostałe należności, 3070 Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane funkcjonariuszom. Nie sporządzano dokumentów planistycznych w zakresie pozostałych paragrafów. Ponadto Komenda, na każdym etapie planowania, pomimo posiadania wiedzy o niedoszacowaniu limitu wydatków, nie informowała o tym fakcie KGP pomimo tego, iż wstępne limity przyznane przez KGP na wydatki bieżące wyniosły 43 219 tys. zł i stanowiły zaledwie 55% potrzeb Komendy (79 071,29 tys. zł).

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów wyjaśniła, że potrzeby zostały oszacowane w zakresie wydatków rzeczowych na podstawie wykonania z lat ubiegłych. W pozostałym zakresie potrzeby nie były szacowane, ponieważ nie było takiej potrzeby. Podała również, że KGP, przyznając limity wydatków na 2023 r., posiadała wiedzę o stopniu niedoszacowania budżetu w zakresie wydatków rzeczowych. Przyjęte przez KGP do przeliczenia wydatków rzeczowych założenia wskazują na niedobór środków. Ponadto przed przekazaniem wstępnych limitów do dysponenta nadrzędnego przesłana została informacja dotycząca oszacowania przewidywanego wykonania wydatków w 2022 r., na podstawie którego można było oszacować potrzeby na 2023 r. Podała również, że w 2021 r. i 2023 r. przesłano do KGP, wraz z opracowanym projektem planu wydatków, informacje w zakresie potrzeb nieznajdujących pokrycia w przyznanym na dany rok limicie, które nie miały odzwierciedlenia w przyznanym planie finansowym.

(akta kontroli str. 757-760, 822-826, 832-835)

2. KWP w 2023 r. zawarła 49 umów dotyczących realizacji wydatków (głównie w grupie paragrafu 4000) na łączną kwotę 7072,6 tys. zł, nie mając (na dzień ich podpisania) w pełni zabezpieczonych środków w planie finansowym.

Było to niezgodne z art. 46 ust. 1 upf który stanowił, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej

⁶⁹ Dokument sporządzony w maju 2022 r., nie był wysłany do KGP.

o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

Były Zastępca Komendanta wyjaśnił, że podpisanie w 2023 roku 49 umów, na które brak było zabezpieczenia w limicie finansowym jednostki w odpowiednich pozycjach klasyfikacji budżetowej, było niezbędne i konieczne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania jednostki. Mając na uwadze przede wszystkim racjonalizację wydatków publicznych, konieczność zapewnienia odpowiednich warunków pracy, właściwą realizację procesu wykrywczego oraz pozostałych zadań podjąłem decyzje o podpisaniu umów informując, jednocześnie Komendę Główną Policji o niewystarczających limitach.

Zadaniem NIK zaciąganie zobowiązań bez zabezpieczenia środków finansowych w planie może spowodować wyższe wydatki z budżetu państwa na zapłatę odsetek od nieterminowego regulowania zobowiązań.

(akta kontroli str. 887-889, 1143-1249)

3. KWP w 2023 r. nieterminowo regulowała zobowiązania wynikające z wystawionych faktur, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W konsekwencji aż 37 przedsiębiorców w 231 przypadkach wystawiło noty odsetkowe na łączną kwotę 567 264 zł z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań, a ze środków budżetu państwa zapłacono odsetki w łącznej kwocie 27 055,76 zł na rzecz 36 podmiotów gospodarczych. W przypadku jednego wierzyciela (PKN ORLEN S.A.) do dnia 7 marca 2024 r. nie zapłacono naliczonych odsetek w wysokości 540 208,24 zł.

Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że opłacone w 2023 r. noty odsetkowe dotyczą głównie nieuregulowanych w terminie zobowiązań w roku poprzednim. Na dzień 31 grudnia 2022 roku w jednostce wystąpiły zobowiązania wymagalne w kwocie 2 461 981,39 zł, które zostały uregulowane dopiero w 2023 r. Skutkowało to naliczeniem odsetek za zwłokę, które zostały opłacone w 2023 r. Odsetki z tytułu nieterminowego opłacania faktur z terminem płatności w 2023 r., dotyczyły zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, które pomimo próśb nie zostały umorzone. Dnia 12 stycznia 2024 r. do systemu TREZOR wprowadzony został wniosek o zmianę w projekcie planu celem opłacenia noty odsetkowej z lipca 2023 roku. Wniosek został odrzucony.

Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że wystawione przez PKN ORLEN S.A. noty odsetkowe, zgodnie z wytycznymi z Komendy Głównej Policji, nie zostały opłacone. Z pisma znak: Cog 313/312/24 z dnia 26 stycznia br. wynikało, że Biuro Logistyki Policji KGP prowadzi rozmowy w zakresie umorzenia wystawionych not odsetkowych. Dodatkowo pismem FRS-310/2024 z dnia 14 lutego 2024 r. Główny Księgowy Resortu Biura Finansów KGP przekazał informację o skierowaniu pisma do Prezesa Zarządu PKN ORLEN S.A. w sprawie umorzenia naliczonych odsetek. Ponadto do dysponenta nadrzędnego wysyłane były pisma z prośbą o wskazanie sposobu postępowania w związku z otrzymaniem not odsetkowych.

Podawała też, że Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie w 2023 r. podejmowała wszelkie możliwe z pozycji dysponenta środków budżetowych III stopnia działania, w celu niedopuszczenia do powstania zobowiązań wymagalnych, w wyniku których wystąpiła konieczność zapłaty odsetek. Ponadto uregulowanie zobowiązań wymagalnych z 2022 r. dodatkowo przyczyniło się do wcześniejszego wykorzystania przyznanego na 2023 r. limitu.

Były Zastępca Komendanta wyjaśnił, że opłacone w 2023 r. noty odsetkowe dotyczą głównie nieuregulowanych w terminie zobowiązań w roku poprzednim. Na dzień 31 grudnia 2022 roku w jednostce wystąpiły zobowiązania wymagalne, które zostały uregulowane dopiero na początku 2023 r. Skutkowało to naliczeniem odsetek za zwłokę, które zostały opłacone w 2023 roku. Wystawione noty odsetkowe przez PKN ORLEN S.A., zgodnie z wytycznymi z Komendy Głównej Policji, nie zostały opłacone. Zgodnie z informacją z Biura Logistyki Policji KGP prowadzone były rozmowy w zakresie umorzenia wystawionych not odsetkowych. Ponadto do dysponenta nadrzędnego wysyłane były pisma z prośbą o wskazanie sposobu postępowania w związku z otrzymaniem not odsetkowych. Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie w 2023 r. podejmowała wszelkie możliwe z pozycji dysponenta środków budżetowych III stopnia działania, w celu niedopuszczenia do powstania zobowiązań wymagalnych. Ponadto uregulowanie zobowiązań wymagalnych z 2022 r. dodatkowo przyczyniło się do wcześniejszego wykorzystania przyznanego na 2023 r. limitu. Poza tym na bieżąco podejmowane były działania oszczędnościowe oraz działania zmierzające do przedłużania terminów płatności o maksymalny czas, który udało się wynegocjować z kontrahentami. Podejmowane były również próby umorzenia naliczonych odsetek.

Zdaniem NIK KWP dopuszczając do powstania zobowiązań wymagalnych w wyniku, których płacone są odsetki od nieterminowego regulowania zobowiązań nie jest działaniem gospodarnym, gdyż naraża budżet państwa na dodatkowe wydatki.

(akta kontroli str. 601-755, 887-889, 1345-1920, 2362-2368, 2395-2397)

4. Stwierdzono łącznie 36 przypadków zwiększenia (o 19,2 tys. zł) dodatku służbowego lub funkcyjnego po złożeniu w 2023 r. przez funkcjonariuszy raportów o odejściu ze służby, w związku z nabyciem praw emerytalnych. Kwoty podwyżek wyniosły od 100 zł do 1376 zł, zaś średnio wyniosły 534,28 zł (wzrost średnio o 50%). Wnioski o przyznanie środków finansowych na podwyższenie dodatku w każdym przypadku zaakceptowane zostały przez byłego Komendanta Wojewódzkiego.

Skutkiem podwyższenia ww. dodatków było zwiększenie wydatków z budżetu Komendy na 2023 r. o kwotę 112,1 tys. zł. W 2024 r. spowoduje to natomiast wydatek wyższy o 94,7 tys. zł⁷⁰.

Były Zastępca Komendanta Wojewódzkiego wyjaśnił, że decyzję o wysokości przyznanych dodatków podjął był Komendant Wojewódzki i to on ponosi za nią odpowiedzialność.

(akta kontroli str. 231-232, 590, 884-903, 936-984)

Zdaniem NIK, zwiększenie tych dodatków w tej sytuacji było działaniem niecelowym i niegospodarnym. Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 3 pkt 1 upr, wydatki publiczne 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. Przytoczony przepis konstytuuje naczelną zasadę finansów państwa oraz nakłada na wszystkie podmioty gospodarujące środkami publicznymi obowiązek

⁷⁰ Kwoty obliczone dla lat 2023-2024, wynikające z wpływu wysokości podwyżki dodatku funkcyjnego lub służbowego z tytułu: odpraw - 114,3 tys. zł, ekwiwalentu za niewykorzystany urlop - 78,1 tys. zł, świadczenia rocznego - 8,2 tys. zł, nagród jubileuszowych - 4,4 tys. zł, nagród rocznych - 1,6 tys. zł i rekompensat za godziny ponadnormatywne - 0,2 tys. zł.

szczegółowego analizowania zasadności oraz wysokości ponoszonych wydatków.

Przedstawiając powyższe stanowisko, NIK zauważa, że zwiększanie dodatków do uposażeń bezpośrednio przed przejściem na zaopatrzenie emerytalne, może być jednym z czynników wpływających na chęć podjęcia służby w Policji, która obecnie mierzy się z dużymi brakami kadrowymi. W ocenie NIK system wynagradzania policjantów wymaga pogłębionej analizy pod kątem wprowadzenia zmian, które uczynią go nie tylko bardziej efektywnym i transparentnym, ale również zwiększą atrakcyjność służby oraz motywację funkcjonariuszy w trakcie jej pełnienia.

5. W 13 przypadkach⁷¹ dokonano wydatków w łącznej kwocie 4104,7 tys. zł (9,6% objętej badaniem próby wydatków), która była wyższa o 3992,9 tys. zł od kwoty ujętej w planie finansowym. Stwierdzono bowiem, że w każdym z kwestionowanych przypadków na dzień, w którym przypadał termin zapłaty ww. zobowiązań, Komenda miała zabezpieczone w planie 111,7 tys. zł. W związku z tym płatności za faktury nie były dokonywane jednorazowo, a w transzach (od dwóch do czterech), każdorazowo po terminach zapłaty wynikających z przedmiotowych faktur. Takie postępowanie było niezgodne z art. 162 pkt 3 upf, który stanowi, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że brak zabezpieczenia planu wydatków we wszystkich rozdziałach budżetowych skutkowało częściowymi płatnościami faktur. Zobowiązania wynikające z sześciu faktur były wymagalne na dzień 31 grudnia 2022 r. i nie miały zabezpieczenia w planie finansowym na 2022 r. Zobowiązanie te zostały uregulowane z limitu przyznanego na 2023 r. Zdaniem Naczelnika Wydziału Finansów, odpowiedzialność za zabezpieczenie środków w planie finansowym ponosi KGP, która podpisała umowę centralną z PKN ORLEN S.A. Podała również, że płatności za kwestionowane faktury były prolongowane – zgodnie z informacją przesłaną przez KGP, co świadczyło o tym, że KGP nie realizowała zwiększeń planu na realizację zobowiązań zgodnie z pierwotnym terminem płatności, co skutkowało brakiem wystarczającego zabezpieczenia w planie.

(akta kontroli str. 354-497, 599-755, 884-903)

6. Zobowiązania wynikające z 16 faktur w łącznej kwocie 2758,7 tys. zł⁷² (11,8% badanej próby wydatków⁷³) zapłacone zostały z opóźnieniem wynoszącym od pięciu do 170 dni. Wskutek tego w ośmiu przypadkach naliczone zostały odsetki z tytułu nieterminowej spłaty w kwocie 163 tys. zł, które do dnia zakończenia czynności kontrolnych (29 marca) nie zostały zapłacone. Nieterminowe regulowanie zobowiązań naruszało postanowienia art. 44 ust. 3 pkt 3 upf, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że uregulowanie zobowiązań po terminie wynikało z niezapewnienia przez dysponenta nadrzędnego

⁷¹ Faktury nr: 39/2022, 1045/M/23/FV, 00390/02/23, 294/2022, 466592451, F/004103/22, 467588419, 467161506, 466858607, 467547727, 467165492, 466957006 i 467446645.

⁷² Faktury nr: Post. RSD 45/23 do F-ry FS 213/03/2023 75405/0/4390/00*10, 39/2022, LGD 415/FB/23, 00390/02/23, 294/2022, 466592451, F/004103/22, 467588419, F01776P0723SFAKAMQ, C2313543 467161506, 466858607, 467547727, 467165492, 466957006, 467446645.

⁷³ Badaniem objęto wydatki w kwocie ogółem 22 392 tys. zł, co stanowiło 4% ogółu wydatków KWP.

odpowiednich limitów w planie finansowym jednostki. Komenda nie ma wpływu na wysokość przyznawanych limitów finansowych. Limit w zakresie wydatków rzeczowych, przyznany przez KGP, stanowił jedynie 80% wykonania roku ubiegłego, a uwzględniając zobowiązania wymagalne z 2022 r. limit stanowił 78%. Podała również, że siedem z ww. 16 faktur dotyczyło umowy centralnej zawartej przez KGP z PKN ORLEN S.A. Zgodnie z informacją przesłaną przez KGP płatności za faktury były prolongowane, a prolongata nie skutkowała naliczaniem odsetek. Pomimo tego KGP nie realizowała zwiększeń planu na realizację zobowiązań zgodnie z pierwotnym terminem płatności. Dodatkowo wszystkie informacje o braku zabezpieczenia planu na realizację zobowiązań, zgodnie z dyspozycją KGP, miały być ujmowane bez uwzględnienia zobowiązań wobec PKN ORLEN S.A. Komenda podejmowała działania w celu zabezpieczenia planu na bieżące funkcjonowanie jednostki poprzez m.in. działania oszczędnościowe, prowadzenie analiz wykorzystania środków i dokonywanie zmian pomiędzy paragrafami i rozdziałami klasyfikacji budżetowej. Po wyczerpaniu wszystkich możliwości finansowych wysyłano do KGP pisma informujące o braku możliwości regulowania zobowiązań. Na podstawie przesyłanych za pośrednictwem systemu TREZOR rozliczeń wprowadzano wnioski o wydanie decyzji budżetowych (niektóre wnioski o zwiększenie limitu były odrzucane przez KGP). Długie oczekiwanie na realizację przedmiotowych wniosków dodatkowo opóźniło zapłatę powstałych zobowiązań.

Były Zastępca Komendanta wyjaśnił, że przyczyną opóźnień było niezapewnienie przez dysponenta nadrzędnego odpowiednich limitów w planie finansowym Komendy. Komenda podejmowała działania w celu zabezpieczenia planu na bieżące funkcjonowanie i realizację zadań ustawowych poprzez m.in. informowanie dysponenta nadrzędnego o braku możliwości regulowania zobowiązań, o potrzebach finansowych na pokrycie zobowiązań, przesyłano zestawienia zobowiązań wymagalnych, które nie miały pokrycia w budżecie oraz analizy wydatków rzeczowych. Składano również wnioski o zwiększenie limitu, które były przez KGP odrzucane.

(akta kontroli str. 354-497, 599-755, 884-903)

OCENA CZĄSTKOWA

W 2023 r. w Komendzie na ogół prawidłowo wykonano plan finansowy w zakresie wydatków budżetu państwa. W wyniku badania próby wydatków w kwocie 22 392 tys. zł (tj. 4% ogółu) stwierdzono, że poniesiono je z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp, a środki pochodzące z rezerw celowych wydatkowano zgodnie z ich przeznaczeniem. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które polegały m.in. na:

- wydatkowaniu środków budżetowych w kwocie wyższej niż określona w planie finansowym (17,8% zbadanej kwoty wydatków),
- przyznawaniu dodatków służbowych i funkcyjnych w sytuacji, gdy funkcjonariusze, którym takie dodatki przyznano, uzyskali uprawnienia emerytalne (25,9%),
- nie w pełni rzetelnym prowadzeniu prac planistycznych w zakresie projektu planu finansowego przed otrzymaniem wstępnych kwot wydatków na 2023 r.,
- zawarciu 49 umów na kwotę 7072,6 tys. zł, nie mając na dzień zaciągnięcia tych zobowiązań w pełni zabezpieczonych środków w planie finansowym,
- nieterminowym regulowaniu zobowiązań wobec kontrahentów, co skutkowało naliczeniem przez nich odsetek w kwocie 567 264,0 zł (w tym kwota 540 208,24 zł

stanowiła niezapłacone odsetki na rzecz PKN ORLEN S.A., a 27 055,76 zł - odsetki zapłacone na rzecz innych kontrahentów).

OBSZAR

2. Wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

Opis stanu faktycznego

2.1. Przychody

W ustawie budżetowej⁷⁴ na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. przychody Funduszu zaplanowano w kwocie 1 570 tys. zł i w takiej samej kwocie zaplanowano jego koszty. W 2023 r. przychodem FWP były wpłaty z porozumień (umów⁷⁵), zawartych w trybie określonym art. 13 ust. 3 i 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, oraz odsetki od środków pieniężnych zdeponowanych na rachunku bankowym⁷⁶. W badanym okresie dokonano 10 zmian planu finansowego Funduszu, w wyniku których przychody na realizację zadań zwiększono ogółem do kwoty 2156,9 tys. zł (tj. więcej o 586,9 tys. zł) i o tyle samo zwiększono koszty. Komenda Główna Policji pismem z dnia 4 kwietnia 2023 r. zobowiązała KWP do przekazywania co miesiąc danych o zmianach w planie finansowym FWP. Analiza 10 zmian planu wykazała, że dokonano je z zachowaniem zasad określonych w art. 29 ust. 9 i 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i były uzasadnione z realizacją zadań Funduszu, których wartość wg planu po zmianach na 2023 r. wynosiła:

- 482 tys. zł (19,4% ogółu przychodów) na współfinansowania wydatków bieżących jednostek organizacyjnych Policji;
- 1642,8 tys. zł (76,2%) na współfinansowania wydatków inwestycyjnych jednostek organizacyjnych Policji;
- 24,1 tys. zł (1,1%) na rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby;
- 8 tys. zł (0,4%) na nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie.

(akta kontroli str. 1924-2005)

Zrealizowane w 2023 r. przychody Funduszu w kwocie 2 150,6 tys. zł stanowiły 99,7% planu po zmianach (2 156,9 tys. zł). W porównaniu do 2022 r. przychody te były niższe o 31 628,2 tys. zł, tj. o 1466,4%. Stan środków pieniężnych FWP na koniec 2023 r. wyniósł 60,5 tys. zł, w tym: 10 tys. zł z tytułu przeniesienia na 2024 r. dotacji z dwóch porozumień zawartych w 2023 r. oraz 50,5 tys. zł z tytułu odsetek od lokat overnight.

(akta kontroli str. 2005-2009)

Zgodnie z Planem finansowym w układzie memoriałowym realizacja przychodów FWP w 2023 r. wyniosła łącznie 2150,6 tys. zł, w tym:

- 2099,8 tys. zł - wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy (97,6% przychodu), w tym: 457 tys. zł na bieżące utrzymanie i funkcjonowanie i 1642,8 tys. zł na zadania majątkowe (inwestycyjne). Natomiast uzyskane w 2022 r. przychody Funduszu z ww. tytułu wyniosły 1500,9 tys. zł i stanowiły 71,5% przychodu uzyskanego w 2023 r.
- 50,8 tys. zł - pozostałe przychody z tytułu odsetek (2,4%). W 2022 r. wyniosły one 409,6 tys. zł i stanowiły 806,1% przychodu z 2023 r.

⁷⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 256.

⁷⁵ W 2023 r. na FWP wpływały środki od jednostek samorządu terytorialnego, nadleśnictw, funduszy bankowych i banku. W okresie tym nie wpływały środki z budżetu państwa.

⁷⁶ Umowa z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w Warszawie - lokata overnight .

Stan Funduszu na 1 stycznia 2023 r. wynosił 6,3 tys. zł.

W 2023 r. nie zasilano Funduszu przelewami redystrybucyjnymi⁷⁷, dla porównania w 2022 r. była to kwota 31 868,3 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2023 r. nie wystąpiły należności i zobowiązania w ramach FWP.

(akta kontroli str. 2006-2013)

Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że planowanie przychodów Funduszu Wsparcia Policji dokonywane jest głównie na podstawie analizy wydatkowania pozyskanych środków w latach poprzednich oraz w oparciu o prognozę wielkości przychodów opartą na analizie możliwości ich pozyskania. Na etapie planowania brak jest dokładnych informacji o przyszłej sytuacji finansowej jst. Wpłaty uzależnione są od możliwości finansowych i priorytetów działań konkretnych podmiotów. W trakcie roku budżetowego, w oparciu o podpisane z jst porozumienia, dokonywane są zmiany w planie przychodów. Na dzień 31 grudnia 2023 r. planowane przychody zostały wykonane.

(akta kontroli str. 601-755)

2.2. Koszty

Koszty realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu w 2023 r. wyniosły 2096,4 tys. zł i stanowiły 97,2% planu po zmianach (2156,9 tys. zł). W porównaniu do 2022 r. koszty te były niższe o 31 694,3 tys. zł, tj. o 1511,9%. Struktura kosztów Funduszu

w 2023 r. przedstawiała się następująco:

- 453,6 tys. zł - koszty własne, stanowiły 21,6% wszystkich kosztów FWP (były one niższe o 30 755,1 tys. zł, tj. o 6780,2% w porównaniu do 2022 r.),
- 1642,8 tys. zł - koszty inwestycyjne, tj. 78,4% kosztów ogółem FWP (były niższe o 939,2 tys. zł, tj. o 57,2% w porównaniu do 2022 r.).

Finansowane z FWP koszty dotyczyły wyłącznie realizacji zadań określonych w umowach i porozumieniach zawartych z jednostkami dofinansującymi, a niewykorzystane środki finansowe zwracano tym jednostkom. W 2023 r. Komenda zwróciła niewykorzystane środki w kwocie 32,8 tys. zł jednostkom dofinansującym FWP (23).

Koszty własne FWP w 2023 r. w wysokości 453,6 tys. zł zostały poniesione zgodnie z przeznaczeniem określonym w porozumieniach o dofinansowanie, tj.:

- 32,1 tys. zł - w tym 24,1 tys. zł przeznaczono na rekompensaty pieniężne dla funkcjonariuszy za ponadnormatywny czas służby oraz 8 tys. zł nagród dla policjantów za osiągnięcia w służbie (art. 13 ust. 4a pkt 1 i 2 ustawy o Policji),
- 156,1 tys. zł – na zakup usług, w tym poniesione na: zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych (39,0) tys. zł oraz pozostałych drobnych usług (117,1 tys. zł) ,
- 265,4 tys. zł – na pozostałe koszty, w tym na: zakwaterowanie oddelegowanych funkcjonariuszy (23,5 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (107,9 tys. zł), zakup sprzętu i uzbrojenia (133,8 tys. zł), inne zakupy (0,2 tys. zł).

Koszty w kwocie 1642,8 tys. zł poniesione na zakupy inwestycyjne dotyczyły zakupu: 17 pojazdów służbowych (1325,4 tys. zł), dwóch dronów (215,6 tys. zł), dwóch alkometrów

⁷⁷ Przelew środków między poszczególnymi dysponentami tego samego rodzaju środków.

(36,9 tys. zł), depozytora kluczy (50 tys. zł) oraz urządzenia wielofunkcyjnego (14,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 2010-2022)

Szczegółowym badaniem⁷⁸ objęto dokumentację dotyczącą kosztów własnych (pozapłacowych) i inwestycyjnych FWP w łącznej kwocie 499 tys. zł (23,8% kosztów FWP), w tym: 10 wydatków na kwotę 131,7 tys. zł (29% kosztów z grupy wydatków bieżących – 453,6 tys. zł) oraz pięć wydatków na kwotę 367,4 tys. zł (22,4% kosztów inwestycyjnych – 1642,8 tys. zł). Badanie wykazało m.in., że koszty te poniesiono gospodarnie oraz na cele i zadania wskazane w art. 13 ust. 4f ustawy o Policji, a także w zawartych porozumieniach (umowach). Prawidłowo je udokumentowano, a płatności dokonywano terminowo.

Objęte badaniem koszty dotyczyły:

- kosztów własnych, m.in. na: wykonanie banneru, rollupa, logo 3D, zakup materiałów elektrycznych, budowlanych, usług remontowych, zakup zakwaterowania i wyżywienia funkcjonariuszy, zakup usług serwisowych, sprzętu i wyposażenia,
- nakładów inwestycyjnych zrealizowanych przez KWP w Olsztynie, w tym na zakup: dwóch dronów, dwóch alkometrów, depozytora kluczy, urządzenia wielofunkcyjnego oraz samochodu służbowego, którego całkowita wartość wyniosła 149,9 tys. zł, w tym ze środków FWP wydatkowano kwotę 49 958,1 zł, a pozostała kwota 99 929,7 zł pochodziła z Programu Modernizacji Policji (dalej: PMP).

(akta kontroli str. 2023-2277)

KWP w Olsztynie w 2023 r., ze środków FWP poniosła także koszty w wysokości 1275,4 tys. zł na zakup 16 samochodów, dla których postępowania na ich zakup prowadziła KWP w Katowicach i Bydgoszczy. Koszty ich zakupu przedstawiały się następująco:

- KWP w Bydgoszczy zakupiła na potrzeby KWP w Olsztynie dwa samochody za łączną kwotę 299,4 tys. zł, z czego kwota 125 tys. zł stanowiły środki FWP zarządzanego przez KWP w Olsztynie i 174,4 tys. środki pochodzące z PMP,
- KWP w Katowicach zakupiła 14 samochodów na potrzeby Garnizonu Warmińsko-Mazurskiego za łączną kwotę 2369,4 tys. zł, z czego 1150,4 tys. zł stanowiły środki FWP zarządzanego przez KWP w Olsztynie i 1219 tys. zł – środki pochodzące z PMP.

Zakupione materiały, urządzenia oraz środki trwałe zostały przekazane do użytkowania przez właściwe jednostki organizacyjnych policji, zgodnie z zawartymi porozumieniami (umowami) z jednostkami dotującymi.

(akta kontroli str. 2271-2341)

Z tytułu odsetek od zdeponowanych w 2023 r. środków (na lokacie overnight), Fundusz uzyskał przychowy w wysokości 50,8 tys. zł. Stan środków pieniężnych FWP na koniec 2023 r. wyniósł 60,5 tys. zł i były zdeponowane na ww. rachunku. Wolnych środków Funduszu w 2023 r. nie przekazywano w zarządzanie terminowe.

Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że KWP nie przekazywała w 2023 r. wolnych środków w zarządzanie terminowe. Wolne środki niewydatkowane w danym dniu

⁷⁸ Próba 10 zapisów księgowych konta 853 po stronie Wn (koszty z grupy wydatków bieżących FWP) na łączną kwotę 131,7 tys. zł została wylosowana metodą monetarną (MUS) spośród zapisów księgowych za okres od stycznia do grudnia 2023 r. o łącznej wartości 453,6 tys. zł. Próbę uzupełniono w sposób celowy pięcioma zapisami na kwotę 367,4 tys. zł, poniesionymi w 2023 r. przez KWP w Olsztynie na zakupy inwestycyjne.

roboczym do godziny 15:00 były automatycznie przekazywane w zarządzenie w depozyt zgodnie z zawartą umową, Bankowi Gospodarstwa Krajowego, który posiada stałe zlecenie przekazywania każdego dnia roboczego z rachunku jednostki w BGK takich środków w depozyt overnight. Wskazała również, że dla Funduszu nie zostały opracowane zasady zarządzania płynnością finansową ponieważ brak było uregulowań prawnych w przedmiotowym zakresie. Dodatkowo nie było zagrożeń w regulowaniu terminowo zobowiązań wynikających z podpisanych porozumień, ponieważ w 2023 przychody z FWP były tylko i wyłącznie z tytułu podpisanych porozumień.

(akta kontroli str. 1993-2004, 2010-2013, 2343-2344)

W 2023 r. KWP środki z FWP wydatkowała na:

- bieżące funkcjonowanie jednostek policji – 421,5 tys. zł⁷⁹,
- zakup inwestycyjne, w tym zakup 17 samochodów – 1325,4 tys. zł, 2 szt. alkometrów - 36,9 tys. zł, 2 dronów - 215,6 tys. zł, jednego depozytora kluczy -50 tys. zł oraz urządzenia wielofunkcyjnego - 14,9 tys. zł,
- rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby - 24,1 tys. zł oraz nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie - 8 tys. zł.

W 2023 r. kryteriami oceny stopnia realizacji celów i zadań FWP były porozumienia (umowy) zawarte z jednostkami udzielającymi wsparcia. W ww. umowach określano jednostki organizacyjne policji, którym przyznano to wsparcie oraz zadania, cele na jakie przyznano fundusze.

Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że plany rzeczowo-finansowe w zakresie środków otrzymywanych na podstawie porozumień zgodnie z art. 13 ust. 3 i 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji nie były opracowane. Treść zawieranych porozumień obejmuje rzeczowy zakres wydatku, określa przedmiot zakupu/usługi oraz kwotę. Nadzór nad realizacją zadań i wydatkowaniem środków finansowych z FWP odbywał się zgodnie z art. 53 ust. 2 oraz 68 ustawy o finansach publicznych oraz wewnątrznie obowiązującymi procedurami, zgodnie z którymi za wydatki z FWP odpowiadają naczelnicy komórek merytorycznych.

(akta kontroli str. 2010-2022, 2342-2344)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu na 2023 r. Prawidłowo sporządzono plan finansowy FWP oraz dokonywano jego zmian. Prawidłowo także zrealizowano zadania ujęte w tym planie i w porozumieniach (umowach) z jednostkami wspierającymi. Badanie kosztów pozapłacowych i inwestycyjnych FWP w łącznej wysokości 499 tys. zł (23,8% ich ogółu) wykazało m.in., że służyły one realizacji celów określonych w art. 13 ust. 4f ustawy o Policji, ujęto je w planie finansowym, rzetelnie skalkulowano i poniesiono zgodnie z zawartymi umowami, a zakupione materiały, urządzenia oraz środki trwale zostały przekazane do użytkowania. Ponadto prawidłowo gospodarowano wolnymi środkami Funduszu.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez KWP⁸⁰ rocznych sprawozdań jednostkowych za 2023 r.:

⁷⁹ W tym zakup m.in.: materiałów na bieżące potrzeby oraz sprzętu i wyposażenia funkcjonariuszy, wyżywienia i zakwaterowania funkcjonariuszy, usług dot. napraw i konserwacji, organizowania zadań w zakresie profilaktyki bezpieczeństwa i poprawy porządku.

⁸⁰ Zarówno jako dysponenta III stopnia, jak i dysponenta Funduszu.

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z);
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-BZ2);
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33);
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40)⁸¹.

Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania tych sprawozdań. Zostały one sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (z wyjątkiem sprawozdania Rb-28 w zakresie niewykazania zobowiązań wymagalnych w kwocie 455 768,59 zł – co opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 2345-2390)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W rocznym sprawozdaniu Rb-28 za 2023 r. sporządzonym 6 lutego 2024 r., błędnie wykazano kwotę zobowiązań wymagalnych. W dacie sporządzenia tego sprawozdania zobowiązania wynikające z otrzymanych not odsetkowych z 5 i 10 stycznia 2024 r. w wysokości 455 768,59 zł, były już wymagalne, gdyż upłynął termin ich płatności, a zobowiązania wymagalne, od których naliczono ww. odsetki, uregulowano w 2023 r. Zatem kwotę 455 768,59 zł należało ująć w ewidencji księgowej jako zobowiązania wymagalne i wykazać w kolumnie zobowiązania wymagalne, a nie jak to zrealizowano, w kolumnie zobowiązania ogółem.

Naczelnik Wydziału Finansów podała, że nieujęcie w sprawozdaniu rocznym Rb-28 odsetek jako zobowiązania wymagalnego wynikało z tego, że praktyka księgowania zobowiązań w postaci odsetek odbywa się na podstawie wystawionych i dostarczonych not odsetkowych i w jej ocenie jest jedyną rzetelną metodą ujmowania zobowiązań oraz kwalifikowania ich do zobowiązań wymagalnych. Dlatego też, Komenda ujęła odsetki zgodnie z wystawioną notą odsetkową⁸² -

⁸¹ W kolumnie tego sprawozdania „Plan wg ustawy budżetowej” Komenda podała wartości zerowe, zaś w kolumnie „Plan po zmianach” – kwoty wynikające z Planu finansowego KWP po zmianach.

⁸² Nota wystawiona 5.01.2024 r., wpłynęła do KWP dnia 23.01.2024 r.

w sprawozdaniu miesięcznym Rb-28 za styczeń 2024 r. - jako zobowiązania wymagalne roku 2023, ponieważ termin płatności noty upływał z końcem stycznia 2024 r.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych⁸³, w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty. W związku z tym odsetki za zobowiązania KWP z 2023 r. były wymagalne już w 2023 r. i należało ująć je jako zobowiązania wymagalne w sprawozdaniu Rb-28 za ten rok.

(akta kontroli str. 601-755, 887-889, 1345-1920, 2361-2368)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania sporządzone zostały terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyjątek stanowi sprawozdanie Rb-28, w którym o 455 768,59 zł zaniżono kwotę zobowiązań wymagalnych. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

V. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Prowadzenie rzetelnych prac planistycznych mających na celu określenie potrzeb finansowych Komendy oraz zgłaszanie do dysponenta wyższego stopnia – na etapie planowania – niedoszacowania budżetu.
2. Podjęcie działań w celu określenia zasad przyznawania dodatków służbowych i funkcyjnych.
3. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia terminowego regulowania zobowiązań.
4. Ponoszenie wydatków do wysokości kwot ujętych w planie finansowym.
5. Zaciąganie zobowiązań do wysokości kwot ujętych w planie finansowym Komendy.
6. Dokonanie korekty sprawozdania rocznego Rb-28 za 2023 r. w zakresie niewykazanych w nim zobowiązań wymagalnych w kwocie 455 768,59 zł.

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 piśmie⁸⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁸³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1790

⁸⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w 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.

pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. 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.

Olsztyn, 22 kwietnia 2024 r.

Kontrolerzy
(-) Cezary Kasznicki
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
(-) Barbara Zajdel
Wicedyrektor

(-) Joanna Łukasik
Główny specjalista kontroli
państwowej

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała: p.o. Wicedyrektor Delegatury NIK w Olsztynie Barbara Zajdel.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Barbara Zajdel
p.o. Wicedyrektor

.....