



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KPB.410.001.05.2023

Pan  
Gen. insp. dr Jarosław Szymczyk  
Komendant Główny Policji  
02-624 Warszawa, ul. Puławska 144/150

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 28/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli  
z dnia 24 maja 2023 r.

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. przez Komendanta Głównego Policji w ramach części 42  
- Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

## I. Dane identyfikacyjne

Komenda Główna Policji (dalej także: KGP)

Jednostka kontrolowana

02-624 Warszawa, ul. Puławska 144/150

Gen. insp. dr Jarosław Szymczyk, Komendant Główny Policji, od 13 kwietnia 2016 r.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy

1. Elżbieta Antas, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KPB/18/2023 z 5 stycznia 2023 r.
2. Mirosław Kuśmierczak, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KPB/19/2023 z 5 stycznia 2023 r.
3. Dominik Zimny, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/20/2023 z 5 stycznia 2023 r.
4. Rafał Wojtyra, inspektor kp, upoważnienie do kontroli nr KPB/29/2023 z 3 marca 2023 r.

(akta kontroli tom I str.1-8)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2022, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne, w tym wykonania planu finansowego KGP oraz ocena wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji (dalej także: FWP lub Fundusz).

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- planowanie i realizacja przychodów FWP,
- planowanie i wykonanie kosztów FWP,
- gospodarowanie wolnymi środkami FWP,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

Zakres kontroli

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowa kontrola windykacji zaległości,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- realizacja planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego,
- 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.

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

### III. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komendant Główny Policji podejmował działania celem zapewnienia właściwego wykonania budżetu państwa w 2022 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne, jednakże nie zapobiegły one powstaniu zobowiązań wymagalnych w jednostkach podległych. NIK pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego na 2022 r. przez Komendanta Głównego Policji jako dysponenta III stopnia środków budżetowych. Nie stwierdzono przypadków niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków zgromadzonych na rachunkach FWP, jednak stwierdzono nieprawidłowości dotyczące prowadzenia ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Tak jak w latach poprzednich, pomimo działań podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji, NIK stwierdziła niedoszacowanie kwot wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2022 r. względem faktycznie wykazywanych w trakcie roku potrzeb finansowych Policji. KGP podejmowała działania w celu pozyskania dodatkowych funduszy na sfinansowanie występujących niedoborów, jednakże otrzymane środki finansowe nie pozwoliły na pokrycie wszystkich zobowiązań wymagalnych, które na koniec 2022 r. wyniosły 47 579,8 tys. zł<sup>3</sup>.

NIK wskazuje, że jest to kolejny rok w którym występuje konieczność zasilania budżetu Policji środkami z rezerw celem pokrycia wydatków, które powinny zostać sfinansowane środkami znajdującymi się w budżecie Policji. Ze względu na systemowy i powtarzający się charakter tego zjawiska, konieczne jest przeprowadzenie pogłębionej analizy procesów szacowania potrzeb oraz angażowania środków przez jednostki Policji, tak aby w sposób nie budzący wątpliwości, ustalić przyczyny tego zjawiska. NIK zwraca uwagę, że może ono stwarzać ryzyko braku możliwości pełnej realizacji zadań związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego.

<sup>2</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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.

<sup>3</sup> Na podstawie sprawozdania Rb-28 z dnia 16.02.2023 r.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji działań KGP w obszarze windykacji należności budżetu państwa.

Komendant Główny Policji (dysponent III stopnia) zapewnił prawidłowe wydatkowanie środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W wyniku kontroli wydatków na kwotę 177 589,5 tys. zł, zrealizowanych przez KGP jako dysponenta środków budżetu państwa III stopnia wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych<sup>4</sup> i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono przypadków niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2022 r. sporządzone przez Komendanta Głównego Policji, jako dysponenta środków budżetu państwa II stopnia oraz jako dysponenta III stopnia. Sprawozdania łączne dysponenta II stopnia zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Komendy Głównej Policji na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stwierdzona nieprawidłowość w zakresie sporządzania sprawozdania Rb-70 miała charakter formalny i nie wpłynęła na prawidłowość wydatkowania środków.

W przypadku Funduszu Wsparcia Policji wyniki kontroli nie wykazały przypadków niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Koszty zostały poniesione na realizację zadań ustawowych, prawidłowo realizowano przychody i gospodarowano wolnymi środkami Funduszu. Stwierdzono natomiast nieprawidłowość polegającą na ujęciu w ewidencji księgowej roku 2022 kwoty 7 535,8 tys. zł brutto, wynikającej z faktury zakupu usług świadczonych w 2021 r., co było niezgodne z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>5</sup>. Dokonanie ww. zakupu, przy jednoczesnym braku ujęcia wskazanych kosztów w planie finansowym FWP na 2021 r. skutkowało zaciągnięciem zobowiązania powyżej planu finansowego Funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie opiniuje sporządzone przez dysponenta Funduszu Centralnego łączne sprawozdania Rb-33 „z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego za 2022 rok” oraz Rb-40 „z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2022 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego”. Wykazane w nich koszty zostały zawyżone o kwotę 1 048 617,1 tys. zł, będącą w rzeczywistości wewnętrznymi przelewami redystrybucyjnymi. Dysponent Funduszu Centralnego nie dokonał wyłączeń „wzajemnych rozliczeń” pomiędzy poszczególnymi dysponentami na etapie sporządzania planu finansowego (planu po zmianach) oraz na etapie sporządzania sprawozdań łącznych, co skutkowało naruszeniem zasad przejrzystości finansów publicznych w kontrolowanym obszarze.

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.), dalej: ufp.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Dochody budżetowe – windykacja należności

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2022 r.<sup>7</sup> w części 42 zaplanowano dochody budżetu państwa dla Policji w kwocie 29 563 tys. zł. Wykonane dochody wynosiły 42 645,1 tys. zł<sup>8</sup>, tj. 144,3% kwoty planowanej i 113,9% dochodów z 2021 r. Osiągnięto je głównie z tytułu:

- wpływów z różnych dochodów (§ 0970) w wysokości 8 318 tys. zł (tj. 19,5% dochodów ogółem). Dochody te stanowiły przede wszystkim płatności za szkody i regresy, zwroty pomocy mieszkaniowej, niepodjęte należności pracownicze, wpływy z tytułu wynagrodzenia dla płatnika ZUS czy nawiązki zasądzone wyrokami sądów;
- najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (§ 0750) w wysokości 7 840 tys. zł (tj. 18,4% dochodów ogółem). Wpływy te stanowiły opłaty z tytułu najmu i dzierżawy pomieszczeń i obiektów będących w trwałym zarządzie jednostek Policji (czynsze za wynajem lokali służbowych, lokali do celów usługowych, pomieszczeń gospodarczych, powierzchni dachów na anteny i przekaźniki czy powierzchni pod instalację automatów do napojów);
- różnych opłat (§ 0690) w wysokości 6 704 tys. zł (tj. 15,7% dochodów ogółem), m.in. za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia w Policyjnych Izbach Zatrzymań, deponowanie broni i amunicji w depozytach Policji;
- wpływów ze sprzedaży składników majątkowych (§ 0870) w wysokości 4 380 tys. zł (tj. 10,3% dochodów ogółem). Uzyskane dochody wynikały m.in. ze sprzedaży wycofanego z użycia sprzętu transportowego, złomu stalowego, makulatury, zużytego ogumienia, sprzętu techniki specjalnej oraz odsprzedaży umundurowania.

Na koniec 2022 r. w Policji wystąpiły należności budżetowe w kwocie 110 925,9 tys. zł. Wzrosły one w porównaniu do roku 2021 o kwotę 9 131 tys. zł (tj. o 9%) z czego zaległości stanowiły 105 741,1 tys. zł (wzrost o 9,1%)<sup>9</sup>. Zaległości dotyczyły w szczególności kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950) na kwotę 34 911,8 tys. zł (33% ogółu zaległości), różnych opłat, np. za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia w Policyjnych Izbach Zatrzymań (§ 0690) na kwotę 25 173,3 tys. zł (23,8% ogółu zaległości) oraz z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie należności (§ 0920) na kwotę 20 099,1 tys. zł (19% ogółu zaległości).

Główny Księgowy w Biurze Finansów KGP (dalej także: Główny Księgowy) wyjaśniła, że problem egzekucji zaległości wynikał przede wszystkim z trudnej sytuacji materialnej dłużników spowodowanej problemami wywołanymi epidemią COVID-19, a wielkość wyegzekwowanych należności Skarbu Państwa zależała w dużej mierze od skuteczności prowadzonych egzekucji przez Urzędy Skarbowe i przez Komorników Sądowych.

(akta kontroli tom IV str. 1-86, 243-253, tom V str. 271-320, tom VII str. 361-370, tom VI str. 49-51)

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 270), dalej: ustawa budżetowa na 2022 r.

<sup>8</sup> Na podstawie sprawozdania Rb-27 z dnia 16.02.2023 r.

<sup>9</sup> Na podstawie sprawozdania Rb-27 z dnia 16.02.2023 r.

Zaplanowane w wysokości 1 421 tys. zł dochody KGP (dysponenta III stopnia) wyniosły 4 103,3 tys. zł<sup>10</sup> (tj. 288,8% planu) i stanowiły 77,2% dochodów osiągniętych w 2021 r. Największe dochody uzyskano z tytułu:

- wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych<sup>11</sup> (§ 0940) w wysokości 918,7 tys. zł (22,4%),
- wpływów z różnych dochodów<sup>12</sup> (§ 0970) w wysokości 2 008,1 tys. zł (48,9%),
- wpłat kar umownych za niewykonanie bądź za nienależyte wykonanie umów oraz odszkodowań za zagubione przesyłki listowe polecane (§ 0950) w wysokości 447,4 tys. zł (10,9%),
- wpłat za użytkowanie miejsc garażowych (§ 0750) w wysokości 422,5 tys. zł (10,3%).

Przyczyną wyższego wykonania dochodów w 2022 r. w porównaniu do planu były przede wszystkim wpłaty środków zgromadzonych na rachunkach bankowych Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, które przekazane zostały do KGP w związku ze zmianą ustawy o Policji i niektórych innych ustaw<sup>13</sup>, na podstawie której z dniem 1 kwietnia 2022 r. instytut badawczy Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji przekształcony został w jednostkę organizacyjną Policji.

Przyczyną niższych (w stosunku do 2021 r.) dochodów były w szczególności mniejsze wpływy z kar umownych naliczanych kontrahentom w związku z nieterminową realizacją umów, a także przypadki wystąpienia ujemnych dochodów w łącznej kwocie 812,6 tys. zł, w dwóch rozdziałach klasyfikacji budżetowej:

- 75402 Komenda Główna Policji w § 0950 (Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów) w związku z wypłatą kwoty 632,8 tys. zł, zasądzonej wyrokiem sądowym<sup>14</sup>. Komendant Główny Policji zobowiązany został do wypłaty na rzecz kontrahenta kwoty dotyczącej kar umownych naliczonych za odstąpienie od umowy na remont głównego śmigłowca Mi-8T oraz jego modernizację, które potrącone zostały z wynagrodzenia przysługującego Wykonawcy;
- 75295 Pozostała działalność w § 0950 w związku ze zwrotem kwoty 179,9 tys. zł, którą kontrahent uregulował w grudniu 2021 r. z tytułu kar umownych, naliczonych za opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy. Odstąpiono od naliczania kar umownych zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanymi sytuacjami kryzysowymi<sup>15</sup>.

(akta kontroli tom VII str. 204-216, 361-370, tom VI str. 205-206)

<sup>10</sup> Na podstawie sprawozdania Rb-27 z dnia 6.02.2023 r.

<sup>11</sup> W tym z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego oraz częściowy zwrot przyznanej pomocy finansowej), wpłaty za usługi telekomunikacyjne, z tytułu refundacji kosztów zakwaterowania oraz zakupu biletów lotniczych dla funkcjonariuszy, z tytułu przekroczenia miesięcznych limitów finansowych na korzystanie ze służbowych telefonów komórkowych, z tytułu zwrotu nadpłaconych składek ZUS, z tytułu refundacji kosztów podróży służbowych otrzymanych od strony zagranicznej, z tytułu zwrotu kosztów dojazdu za 2021 rok, z tytułu zwrotu zrefundowanych przez KGP w 2021 roku kosztów w związku z rezygnacją z kontynuacji studiów, z tytułu zwrotu opłat poniesionych w 2021 r. za tymczasowe kwatery, wpłat za przedmioty mundurowe, z tytułu faktur korygujących za usługi telekomunikacyjne dot. rozliczenia za 2021 rok, z tytułu uznania reklamacji dot. przesyłek nadanych w roku 2021, z tytułu niewykorzystanych środków z funduszu operacyjnego oraz z innych wpłat z tytułu rozliczenia z lat ubiegłych.

<sup>12</sup> W tym z tytułu wynagrodzenia dla płatnika składek ZUS, z tytułu szkód oraz z tytułu odszkodowań od ubezpieczycieli, z tytułu niepodjętych należności pracowniczych wpłaconych na depozyt w 2017 roku i w 2018 roku, z tytułu wynajmu powierzchni reklamowych na łamach miesięcznika „Policja 997”, za znaki identyfikacji indywidualnej policjantów, z tytułu zwrotu kosztów ubezpieczenia OC, wpłaty środków zgromadzonych na rachunkach bankowych Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, z tytułu umowy o współwłasności dot. prawa do patentu, z tytułu opłaty poligraficznej oraz z tytułu zatrzymania wadliów.

<sup>13</sup> Dz. U. poz. 2448.

<sup>14</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie II Wydział Cywilny z dnia 29 lipca 2021 r. (Sygn. akt II C 1587/20).

<sup>15</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

Na koniec roku 2022 w Policji wystąpiły należności w kwocie 10 728,4 tys. zł, z czego zaległości stanowiły 10 698,5 tys. zł. W porównaniu z 2021 r. należności były wyższe o 767,8 tys. zł (tj. 7,2%), a zaległości wzrosły o 737,9 tys. zł (tj. 6,9%)<sup>16</sup>.

Zaległości dotyczyły w szczególności § 0950 w kwocie 7 197,4 tys. zł (kary umowne z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umów oraz z tytułu odstąpienia od umowy); § 0970 w kwocie 1 022,2 tys. zł (szkody, znaki identyfikacji indywidualnej policjanta oraz pozostałe niewyegzekwowane należności) oraz § 0920 w kwocie 1 996,3 tys. zł (odsetki z tytułu nieterminowego regulowania należności).

Dyrektor Biura Finansów KGP wskazała, że – podobnie jak w latach poprzednich - wzrost należności/zaległości wynikał w głównej mierze z problemów w ich egzekucji (w tym skuteczności egzekucji prowadzonych przez Urzędy Skarbowe i przez komorników sądowych). Trudności w uzyskaniu należnych wpłat spowodowane były przewlekłością postępowań egzekucyjnych (np. spowodowanych uchylaniem się dłużników od płatności, trudnościami z ustaleniem miejsca zamieszkania tych osób) oraz faktem, iż dłużnicy to często osoby nieposiadające stałych dochodów, osoby bezdomne, bezrobotne, przebywające za granicą oraz w zakładach karnych.

(akta kontroli tom VII str. 361-370 )

Badanie skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych przeprowadzono na próbie pięciu zaległości, dobranych celowo<sup>17</sup>, na kwotę 6 383,3 tys. zł, stanowiącej 60% zaległości ogółem. We wszystkich zbadanych przypadkach podejmowano działania zmierzające do windykacji należności bez zbędnej zwłoki, tj. sporządzano upomnienia, wezwania do zapłaty, kierowano sprawy na drogę postępowania sądowego oraz do egzekucji komorniczej.

W KGP funkcjonowały procedury ustalania, dochodzenia i ewidencjonowania należności z tytułu dochodów budżetowych należnych KGP. Komórkami odpowiedzialnymi za dochodzenie należności były: komórki merytoryczne, tj. biura właściwe dla danego przypadku<sup>18</sup>. Biuro Finansów (dalej także: BF) wysyłało pisma informujące o nieuregulowanych należnościach, zbierało informacje o działaniach jakie zostały podjęte w celu ściągnięcia należności. Monitorowano terminy przedawnienia należności poprzez comiesięczną analizę konta 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych, a do dłużników wysyłane były wezwania do zapłaty. W przypadku braku uznania roszczeń przez dłużników, BF w swoim zakresie merytorycznym kierowało sprawy do komórki prawnej celem ewentualnego wystąpienia na drogę postępowania sądowego.

W 2022 r. nie były zawierane ugody, natomiast realizowano zawarte w poprzednich latach trzy ugody w zakresie rozłożenia należności na raty. W KGP w 2022 r. nie odraczano ani nie rozkładano na raty należności.

W wyniku badania sześciu należności na łączną kwotę 4 742,7 tys. zł, które pozostawały nierozliczone na dzień 31 grudnia 2022 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom VII str. 196-203, tom VIII str. 53-316)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. przez KGP w zakresie dochodzenia należności. W KGP prowadzono w sposób

<sup>16</sup> Na podstawie sprawozdania Rb-27 z dnia 16.02.2023 r.

<sup>17</sup> W doborze kierowano się: kwotą zaległości, okresem przeterminowania, zakresem dokonanych czynności windykacyjnych.

<sup>18</sup> W tym Biuro Logistyki Policji (dalej: BLP) czy Biuro Łączności i Informatyki (dalej: BŁiI). Biuro Finansów oraz komórka prawna, tj. Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP (dalej: BKSIOp).

prawkłowy działania, poprzez terminowe ustalanie naleŹności i podejmowanie niezbeđnych czynności w celu windykacji naleŹności od dłuŹników.

OBSZAR

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 42 zostały zaplanowane dla Policji w ustawie budżetowej na rok 2022 w wysokości 11 785 123 tys. zł. Plan ten był niższy o 294 737,7 tys. zł (tj. 2,4%) od wykonania w 2021 r.<sup>19</sup>, a jednocześnie o 436 102 tys. zł (tj. 3,6%) niższy od zgłoszonych przez Komendanta Głównego Policji na etapie wstępnego planowania limitu wydatków budżetu na 2022 r.

Komendant Główny Policji podejmował na etapie planowania budżetu działania, mające na celu pozyskanie dodatkowych środków, które pozwoliłyby – jego zdaniem – na zabezpieczenie wszystkich potrzeb finansowych jednostek Policji na 2022 rok. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji wskazał, że na etapie opracowywania projektu budżetu Policji na rok 2022 nie uwzględniono „m.in. środków na podwyższenie wynagrodzeń oraz uposażeń wraz z wydatkami relacjonowanymi i pochodnymi (396 838 tys. zł), wydatków w ramach „Programu modernizacji Policji (...)” (1 203 624 tys. zł), środków przeniesionych do budżetu Policji w związku z likwidacją (...) instytutu badawczego Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji (12 134 tys. zł), które zostały włączone do budżetu na kolejnych etapach planowania”.

W 2022 r. plan finansowy Policji został zwiększony do kwoty 12 425 570,2 tys. zł, tj. o 678 589 tys. zł (o 5,4%), w tym o:

- 639 152 tys. zł ze środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa. Środki te zostały przeznaczone m.in. na regulację zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych, równoważników i pozostałych naleŹności dla policjantów, pochodnych od płac oraz wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostki (195 230 tys. zł), wypłatę świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszom Policji (225 691 tys. zł), finansowanie wydatków dotyczących powołania i funkcjonowania Centralnego Biura Zwalczenia Cyberprzestępczości (dalej także: CBZC) w 2022 roku (108 165 tys. zł) czy dofinansowanie projektów realizowanych przy udziale środków Unii Europejskiej (57 583 tys. zł),
- 10 000 tys. zł ze środków pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa przeznaczonych na zakup sprzętu transportowego do realizacji działań związanych z zabezpieczeniem wschodniej granicy RP,
- 29 437 tys. zł decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, m.in. na przekształcenie Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji w jednostkę organizacyjną Policji na finansowanie działalności (15 255 tys. zł), zabezpieczenie wydatków KGP związanych z wydatkami centralnymi na rzecz jednostek Policji oraz wydatków komend szczebla powiatowego Policji (9 500 tys. zł), uregulowanie przez jednostki Policji części zobowiązań wymagalnych w zakresie wydatków rzeczowych oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz składki na Fundusz Emerytur Pomostowych za funkcjonariuszy<sup>20</sup> (1 971 tys. zł).

<sup>19</sup> Wykonanie w 2021 r. wyniosło 12 079 860,7 tys. zł.

<sup>20</sup> Za których istnieje obowiązek opłacenia składek w związku ze zwolnieniem ze służby.



W 2022 r. budżet Policji został także zmniejszony o środki w łącznej wysokości 38 142 tys. zł<sup>21</sup>, głównie w związku z przeniesieniem środków na rezerwę celową poz. 80 „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”.

Zwiększenia budżetu Policji dokonane w trakcie roku były zgodne z identyfikowanym przez KGP potrzebami, które zgłaszane były dysponentowi części 42 budżetu państwa w ramach prac związanych z planowaniem budżetu państwa na rok 2022. W KGP podejmowane były, w toku wykonania budżetu, stosowne działania na rzecz zapewnienia niezbędnego finansowania Policji.

W związku z powyższym – podobnie jak w zeszłym roku - NIK zauważa, że brak zabezpieczenia w pierwotnym planie finansowym Policji wszystkich wydatków koniecznych, było czynnikiem istotnie utrudniającym bieżące funkcjonowanie jednostek Policji, w tym także - zdaniem Izby - było jedną z przyczyn powstania zobowiązań wymagalnych. Dodatkowe środki pozyskane z budżetu państwa, które wpływały na rachunek Funduszu Wsparcia Policji, nie były w stanie rozwiązać na bieżąco problemów związanych z terminowym regulowaniem wszystkich zobowiązań, m.in. ze względu na wciąż niewystarczającą ilość środków finansowych, czy też na długotrwałą procedurę zmian w planie FWP.

(akta kontroli tom IV str. 1-86, tom VI str. 52-70, 428-443, tom VII str. 459-464)  
Zrealizowane przez jednostki Policji wydatki budżetowe wyniosły 12 409 256,2 tys. zł<sup>22</sup> (tj. 99,9% planu po zmianach), przy czym nie przenoszono środków na wydatki niewygasające z upływem 2022 r. W porównaniu z 2021 r. wydatki budżetowe Policji były wyższe o 329 395,5 tys. zł, tj. 2,7%. W 2022 r. wystąpiły w Policji zobowiązania wymagalne w wysokości 47 579,8 tys. zł.

Przyznana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wstępna kwota wydatków na 2022 rok w wysokości 10 585 978 tys. zł<sup>23</sup> nie zabezpieczała wszystkich potrzeb finansowych jednostek Policji na 2022 r. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji wskazał, iż „brak stosownego zwiększenia budżetu Policji w ubiegłym roku budżetowym spowodował, że jednostki Policji zamknęły 2022 rok ze zobowiązaniami wymagalnymi, które obciążają tegoroczne budżety jednostek. Zobowiązania wygenerowane na koniec 2022 roku powstały w wyniku niezaakceptowania zgłaszanych przez Policję w trakcie roku potrzeb finansowych”.

(akta kontroli tom V str.1-8, tom VI str. 52-70, tom VII str. 371-380, str. 459-464)  
W piśmie z dnia 2 sierpnia 2021 r.<sup>24</sup> przekazującym Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji projekt budżetu na lata 2022-2024 wskazano na konieczność zwiększenia planu wydatków Policji na 2022 rok o kwotę 1 621 851 tys. zł. Na dalszym etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2022 rok w planie Funduszu Wsparcia Policji ujęta została kwota 1 442 466 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadań statutowych, w tym 1 035 539 tys. zł przeznaczono na budżet podstawowy oraz 406 927 tys. zł na „Program modernizacji Policji (...)”. Jak wskazała Zastępca Dyrektora Biura Finansów KGP, przyznana kwota ujęta w planie Funduszu Wsparcia Policji nadal nie zabezpieczała potrzeb zgłoszonych w lipcu 2021 r. Ponadto dodała, że wieloletnie niedoszacowanie budżetu Policji, także na rok 2022, oraz znaczny wzrost cen usług i towarów spowodowały, że jednostki Policji miały możliwość płynnej realizacji wydatków jedynie do końca lipca.

<sup>21</sup> Zmniejszenia nastąpiły w związku z: decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, na łączną kwotę 3 708 tys. zł oraz decyzją Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2022 r., znak: MF/BP4.4143.16.6.2022.RC o 34 434 tys. zł (w związku z przeniesieniem środków na rezerwę celową poz. 80, na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

<sup>22</sup> Na podstawie sprawozdania Rb-28 z dnia 16.02.2023 r.

<sup>23</sup> Pismo z dnia 26 lipca 2021 r., znak: DB-B-0334-30-25/2021.

<sup>24</sup> L.dz. FB – 5738/2021.

Informacja o niedoborze środków w planie finansowym Policji została ujęta w analizie opisowej za I półrocze 2022 r. przesłanej do Departamentu Budżetu MSWiA. We wspomnianej informacji przedstawione zostały zidentyfikowane potrzeby Policji szacowane na kwotę 689,1 mln zł na okres sierpień – grudzień, których zabezpieczenie było warunkiem płynnej i niezakłóconej realizacji wydatków, a których nie zabezpieczenie - zdaniem NIK - stworzyło ryzyko braku realizacji ustawowych zadań.

W trakcie 2022 roku Biuro Finansów KGP na bieżąco zbierało i analizowało potrzeby wszystkich jednostek organizacyjnych Policji w zakresie planu wydatków i ich przewidywanego wykonania do końca roku budżetowego. Jak wskazała Z-ca Dyrektora Biura Finansów KGP, celem podejmowanych działań było pozyskanie dodatkowych środków do planu wydatków jednostek Policji i zamknięcie roku budżetowego bez zobowiązań wymagalnych.

Na podstawie zebranych z jednostek potrzeb KGP wnioskowało do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dodatkowe środki dla budżetu Policji. W przypadku konieczności realizacji najpilniejszych wydatków zgodnie z terminem dokonywano przesunięć środków między paragrafami oraz poszczególnymi rozdziałami klasyfikacji budżetowej.

Informacje na temat aktualnych potrzeb jednostek Policji przekazywane były do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w formie:

- wystąpień kierowanych przez Komendanta Głównego Policji do Sekretarza Stanu w MSWiA,
- bieżącej korespondencji między Biurem Finansów KGP a Departamentem Budżetu MSWiA,
- wniosków o zwiększenie budżetu Policji w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR.

W ramach podejmowanych przez KGP działań budżet Policji został zwiększony m. in. o środki:

- z rezerwy celowej budżetu państwa z przeznaczeniem na uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych, wydatków pochodnych od wynagrodzeń i uposażeń, równoważników i pozostałych należności dla policjantów oraz wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostki (poz. 16) – 194 614 tys. zł (plan po zmianach),
- przeniesione decyzjami MSWiA do limitu KGP z innych jednostek resortu spraw wewnętrznych na częściowe uzupełnienie planu formacji w zakresie wydatków bieżących oraz częściowe uregulowanie przez jednostki Policji zobowiązań wymagalnych – 11 471 tys. zł.

Część z wniosków przekazanych w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR o zwiększenie budżetu Policji została odrzucona bądź pozostała bez rozpatrzenia, m.in. 8 z 20 wniosków o przyznanie środków z rezerwy na pokrycie zobowiązań wymagalnych skarbu państwa (poz. 16).

(akta kontroli tom V str. 1-10, 26-50, 59-196, tom VII str. 371-394)

W związku z powyższym – podobnie jak w zeszłym roku - NIK zauważa, że brak zabezpieczenia w pierwotnym planie finansowym Policji wszystkich wydatków koniecznych, było czynnikiem istotnie utrudniającym bieżące funkcjonowanie jednostek Policji. Było również, zdaniem Izby, jedną z przyczyn powstania zobowiązań wymagalnych. Dodatkowe środki pozyskane z budżetu państwa, które wpływały na rachunek Funduszu Wsparcia Policji, nie były w stanie rozwiązywać na

bieżąco problemów związanych z terminowym regulowaniem wszystkich zobowiązań, m.in. ze względu na wciąż niewystarczającą ilość środków finansowych, czy też na długotrwałą procedurę zmian w planie FWP. Ze względu na systemowy i powtarzający się charakter tego zjawiska, konieczne jest przeprowadzenie pogłębionej analizy procesów szacowania potrzeb oraz angażowania środków przez jednostki Policji, tak aby w sposób nie budzący wątpliwości, ustalić przyczyny tego zjawiska.

Według grup ekonomicznych, w strukturze zrealizowanych wydatków budżetowych Policji największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych (11 796 220 tys. zł<sup>25</sup>, tj. 95,1%), a następnie wydatki majątkowe (329 758 tys. zł, tj. 2,7%), świadczenia na rzecz osób fizycznych (213 820 tys. zł, tj. 1,7%) i wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (69 222 tys. zł, tj. 0,6%). W porównaniu z 2021 r. nastąpił istotny wzrost wydatków majątkowych (o 46,4%) oraz wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (o 84,5%). Główny Księgowy wskazała, że „w przypadku wydatków inwestycyjnych jak i zakupów inwestycyjnych na zwiększenie wydatków wpłynęło powołanie w 2022 roku nowego biura pn. Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości (...) ponadto w związku z katastrofą ekologiczną na Odrze dokonano w 2022 roku zakupów w ramach rozdziału 75478 na usuwanie skutków klęsk żywiołowych”. Dodatkowo wymieniano wyeksploatowany sprzęt, w tym samochody oraz zakupiono nowy sprzęt w związku z zabezpieczeniem wschodniej granicy RP. Na wzrost wydatków wpływ miał również znaczący wzrost cen spowodowany wysoką inflacją.

(akta kontroli tom VII str. 361-370)

Największe wydatki budżetowe Policji poniesione zostały na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, tj. w kwocie 10 311 385 tys. zł (83,1% wydatków ogółem) i były o 7,7% wyższe niż w roku ubiegłym. Przeciętne zatrudnienie w Policji w 2022 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło 121 395 osób i było o 7 939 osób (tj. 6,1%) niższe niż planowano (129 335). Zatrudnienie funkcjonariuszy wyniosło przeciętnie 98 916 osób, tj. o 6 116 osób (5,8%) mniej od planowanego (105 032); członków korpusu służby cywilnej (dalej: ksc) 11 271 osób, tj. mniej o 1 012 osób (8,2%) od planowanego (12 284) i pracowników Policji (osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń) 11 208 tj. mniej o 811 osób (6,8%) w stosunku do planu (12 020). W stosunku do 2021 r. zatrudnienie w Policji ogółem wzrosło o 1 587 osób (1,3%) w tym w grupie funkcjonariuszy o 1 578 osób (1,6%), w grupie członków ksc o dwie osoby, a wśród pozostałych pracowników Policji o sześć osób (0,1%).

Stan zatrudnienia w Policji na koniec 2022 r. wyniósł 123 057,9 osób, w tym 100 340 funkcjonariuszy<sup>26</sup> (81,5% ogółu zatrudnionych), 11 393,4 członków ksc (9,3%) i 11 324,5 pracowników Policji (9,2%).

W 2022 r. wydatki na wynagrodzenia i uposażenia (według sprawozdania Rb-70) w Policji wyniosły ogółem 9 854 784,9 tys. zł, tj. o 772 831 tys. zł (8,5%) więcej niż w 2021 r. Wynagrodzenia dla funkcjonariuszy wyniosły łącznie 8 486 656,9 tys. zł, tj. o 637 908,2 tys. zł (8,1%) więcej niż w 2021 r., członków ksc wyniosły łącznie 741 365 tys. zł, tj. o 64 875,7 tys. zł (9,6%) więcej niż w 2021 r. i pracowników Policji wyniosły łącznie 626 763 tys. zł, tj. o 70 047,1 tys. zł (12,6%) więcej niż w 2021 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie/uposażenie na jednego pełnozatrudnionego pracownika/funkcjonariusza w Policji wyniosło 6 765 zł i wzrosło o 448 zł, tj. 7,1% w stosunku do 2021 r. Uposażenia funkcjonariuszy wyniosły przeciętnie 7 150 zł

<sup>25</sup> W tym wynagrodzenia i pochodne 10 311 385 tys. zł, a pozostałe wydatki 1 484 835 tys. zł.

<sup>26</sup> W porównaniu z 2021 r. średnioroczny poziom zatrudnienia policjantów zwiększył się o 1 579,2 osób.

(wzrost o 430 zł, tj. 6,4%), członków ksc 5 481 zł (wzrost o 479 zł, tj. 9,6%), a pracowników Policji 4 660 zł (wzrost o 518 zł, tj. o 12,5%).

(akta kontroli tom IV str. 227-239, tom V 1-8)

Dysponent części 42 budżetu państwa podjął 79 decyzji<sup>27</sup> w sprawie blokad wydatków Policji z budżetu państwa na łączną kwotę 45 281 tys. zł (100% blokad w 2022 r.), przy czym kwota blokad środków z rezerw wyniosła 44 703 tys. zł (98,7%).

(akta kontroli tom IV str. 99-109, tom V str. 228-270, tom VIII str. 317-343)

Zobowiązania Policji w 2022 r. wyniosły 1 160 851,6 tys. zł i były wyższe niż w 2021 r. o 262 448,3 tys. zł (tj. 22,6%)<sup>28</sup>.

Zobowiązania wzrosły w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych o 3 026,6 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących o 271 617 tys. zł, w tym: wynagrodzenia i pochodne o 136 434,5 tys. zł, pozostałe wydatki bieżące o 135 182,4 tys. zł.

Główny Księgowy wskazała, iż „jednostki Policji zgodnie z zapisami ustaw dotyczących regulacji wobec ZUS – (składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne od wypłat w grudniu 2022 r., które mogą być wpłacone do 5 stycznia 2023 r.) oraz regulacji wobec US – (podatki od wypłat w grudniu 2022 r., które mogą być odprowadzone do 20 stycznia 2023 r.) przekładały część wydatków w tym zakresie na 2023 rok. Priorytetem w związku z ograniczonymi limitami wydatków było regulowanie pozostałych wydatków wymagalnych w 2022 roku”.

Ze względu na ujęcie w planie wydatków większych kwot na place, kwota składek płatnych do ZUS i zaliczki na podatek dochodowy od wypłat grudniowych również była wyższa. To spowodowało wzrost zobowiązań z tytułu pochodnych od uposażeń, płac i świadczeń.”

(akta kontroli tom VII str. 204-216, tom VI str. 52-70)

Ponadto Główny Księgowy wskazała, że wzrost zobowiązań w 2022 roku w grupie pozostałych wydatków bieżących spowodowany był niższym limitem finansowym (w dziale 754 wynosił 1 488 770 tys. zł) w odniesieniu do roku poprzedniego (w dziale 754 wynosił 1 963 220 tys. zł) i niewystarczającymi środkami finansowymi na pokrycie najpilniejszych potrzeb w tym zakresie. W grupie pozostałych wydatków bieżących (bez płac i pochodnych) powstałe w 2022 roku zobowiązania wystąpiły w paragrafach: w § 4210 – zakup materiałów - w wysokości 126 862,2 tys. zł z czego kwota 109 391,2 tys. zł przypadła na zakup materiałów pędnych i smarów, a także w § 4260 – zakup energii – zobowiązania w wysokości 59 880 tys. zł, dotyczyły zakupu energii elektrycznej, ciepłej, gazu i wody.

(akta kontroli tom VII str. 204-216)

Na dzień 31 grudnia 2022 r. w Policji wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości 47 579,8 tys. zł<sup>29</sup> z tego, z tytułu pozapłacowych świadczeń pieniężnych<sup>30</sup> 84,5 tys. zł oraz wydatków rzeczowych<sup>31</sup> 47 495,3 tys. zł. Zobowiązania wymagalne wystąpiły w 11 Komendach Wojewódzkich Policji i Komendzie Stołecznej Policji. Z informacji pozyskanych w trakcie kontroli ustalono, że w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań zostały naliczone odsetki, które w IV kwartale 2022 r. wyniosły 309,3 tys. zł<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Dodatkowo w 2022 r. pojawiły się dwie korekty decyzji dysponenta części 42.

<sup>28</sup> Na podstawie sprawozdania Rb-28 z dnia 16.02.2023 r.

<sup>29</sup> Na podstawie sprawozdania RB-28 z dnia 16.02.2023 r. sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2022 rok

<sup>30</sup> (§§3020,3030,3070).

<sup>31</sup> (§§4170, 4180, 4210, 4220, 4230, 4250, 4260, 4270, 4280, 4290, 4300, 4360, 4380, 4390, 4400, 4410, 4430, 4510, 4520, 4550, 4580).

<sup>32</sup> Pismo z 16.02.2023 r.

Z-ca Dyrektora Biura Finansów KGP wskazała, iż, „przyznana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wstępna kwota wydatków na rok 2022 w wysokości 10 585 978 tys. zł (pismo z dnia 26 lipca 2021 r., znak: DB-B-0334-30-25/2021) nie zabezpieczała wszystkich potrzeb finansowych jednostek Policji na 2022 rok. W zakresie grupy wydatków bieżących przyznana kwota pozwoliła na częściowe zabezpieczenie niezbędnych potrzeb Policji, wyłącznie na ich minimalnym poziomie, nie zapewniając jednak sfinansowania wszystkich koniecznych działań”.

(akta kontroli tom V str. 1-8, 19-20)

Wydatki budżetowe KGP (dysponent III stopnia) w 2022 r. wyniosły 704 976,8 tys. zł<sup>33</sup> tj. 98,3% planu po zmianach (717 299,7 tys. zł) i było wyższe o 47 822,6 tys. zł w porównaniu do 2021 r. (tj. o 7,3%). W 2022 r. w jednostce nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Szczegółowym badaniem objęto 100% zwiększeń planu finansowego KGP z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 10 000 tys. zł, przeznaczonej na zakup sprzętu transportowego do realizacji działań związanych z zabezpieczeniem wschodniej granicy RP. Nie wykorzystano 552 tys. zł z czego:

- 364 tys. zł dot. czterech samochodów osobowych dostarczonych do jednostki w godzinach wieczornych w dniu 30.12.2022 r. przez co nie było możliwości dokonania płatności;
- 182 tys. zł dot. dwóch samochodów osobowych - brak możliwości zakupu;
- 4 tys. zł dot. oszczędności uzyskanych w postępowaniu przetargowym.
- 2 tys. zł dot. oszczędności po zakończeniu procedur przetargowych na zakup i dostawę sprzętu transportowego.

Niewydatkowane środki zostały zgłoszone do blokady wydatków budżetowych<sup>34</sup>.

Zbadano także 32,3% zwiększeń ww. planu z rezerw celowych budżetu państwa, tj.:

- poz. 16 Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa w wysokości 2 103,9 tys. zł<sup>35</sup> – środki przyznane na uregulowanie zobowiązań wymagalnych w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych, równoważników i pozostałych należności dla policjantów, pochodnych od płac oraz wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostki. Środki wykorzystano 100%;
- poz. 56 Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania w wysokości 38 079 tys. zł<sup>36</sup> – środki przeznaczone na finansowanie w 2022 r. wydatków dotyczących powołania i funkcjonowania Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości. Środki wykorzystano w kwocie 27 173,2 tys. zł, tj. 71,4%, co wynikało z faktu nieosiągnięcia odpowiedniego wskaźnika zatrudnienia w ww. Biurze, przedłużających się procedur przetargowych i oszczędności zakupowych. W związku z niewykorzystaniem wszystkich środków zwrócono się z wnioskiem o ich blokadę.

Stwierdzono, że po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzano zmiany w planie finansowym dysponenta III stopnia, a otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach Ministra Finansów

<sup>33</sup> Na podstawie sprawozdania Rb-28 z dnia 6.02.2023 r.

<sup>34</sup> Zmniejszenie planu wydatków decyzją Ministra Finansów z dnia 22.12.2022 r., nr MF/BP4.4143.16.6.2022.RC.

<sup>35</sup> Przyznanych decyzjami nr: MF/FS7.4143.3.210.2022.MF.3713; MF/FS7.4143.3.210.2022.MF.3713.K01; MF/FS7.4143.3.216.2022.MF.3812; MF/FS7.4143.3.242.2022.MF.4823; MF/FS7.4143.3.243.2022.MF.4834; MF/FS7.4143.3.245.2022.MF.4904; MF/FS7.4143.3.248.2022.MF.5083; MF/BP4.4143.16.6.2022.RC.

<sup>36</sup> Przyznanej decyzjami nr: MF/FS7.4143.3.104.2022.MF.1577; KOREKTA MF/FS7.4143.3.104.2022.MF.1577.K01; MF/FS7.4143.3.104.2022.MF.1577.K04; MF/BP4.4143.16.6.2022.RC.

bądź zablokowane. Wnioskowanie o środki z rezerwy ogólnej i celowych wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe.

(akta kontroli tom V str. 1-8, 26-50, 59-196, tom VI str. 207-215, 482-489, tom VII str. 361-370)

Przeciętne zatrudnienie w KGP<sup>37</sup> w 2021 r. wyniosło 3 373 osoby, w tym 1 960 funkcjonariuszy, 903 członków ksc oraz 509 pracowników Policji<sup>38</sup>. W porównaniu z 2021 r. przeciętne zatrudnienie było wyższe o 127 osób (3,4%)<sup>39</sup>, w tym w grupie funkcjonariuszy zwiększyło się o 110 osób, w ksc zwiększyło się o 16, a w grupie pracowników Policji pozostało bez zmian.

Wydatki na wynagrodzenia w KGP (dysponent III stopnia) wyniosły w 2022 r. ogółem 378 543,3 tys. zł i były wyższe niż w 2021 r. o 40 375,9 tys. zł (o 11,9%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2022 r. wyniosło 9 353 zł i było wyższe o 671 zł (tj. o 7,7) w porównaniu z 2021 r. Przeciętne miesięczne uposażenie funkcjonariuszy wzrosło o 7,3% i wyniosło 10 967 zł, przeciętne wynagrodzenie członków ksc wyniosło 7 913 zł (wzrost o 5,7%), a pracowników 5 691 (wzrost o 9,9%). Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w KGP (ogółem) spowodowany był głównie podniesieniem płacy minimalnej pracowników wynikającym z ustawy budżetowej na 2022 r., świadczeniem motywacyjnym dla funkcjonariuszy o określonym stażu służby (staż powyżej 25 lat – 1 500 zł miesięcznie, powyżej 28 lat i 6 miesięcy – 2 500 zł miesięcznie).

(akta kontroli tom IV str. 99-109, 233-239, tom V str. 1-8,)

W KGP wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 10 515 tys. zł i w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 467 tys. zł (o 4,6%). Wydatki wynikały w szczególności z tytułu należności pieniężnych wypłacanych funkcjonariuszom wyznaczonym do pełnienia służby poza granicami kraju; dopłat do wypoczynku dla funkcjonariuszy i ich rodzin; dopłat do przejazdów dla funkcjonariuszy i ich rodzin; wypłat równoważników dla funkcjonariuszy na remont lokalu mieszkalnego oraz za brak lokalu mieszkalnego.

(akta kontroli tom VII str. 361-370)

Wydatki bieżące KGP zostały zrealizowane w 2022 r. w kwocie 579 127 tys. zł, co stanowiło 99,2% planu po zmianach. W porównaniu z rokiem 2021 wydatki były wyższe o 8 788 tys. zł (1,5%). Główne pozycje wydatków bieżących stanowiły: uposażenia dla funkcjonariuszy, wynagrodzenia osobowe pracowników, składki na ubezpieczenie społeczne, równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy oraz pozostałe należności, a także zakupy, w tym: materiałów i wyposażenia, energii czy usług remontowych.

(akta kontroli tom VII str. 361-370)

Wydatki majątkowe KGP zostały zrealizowane w 2022 r. w kwocie 115 242 tys. zł, co stanowiło 94,4% planu po zmianach. W porównaniu z rokiem 2021 wydatki były wyższe o 38 476 tys. zł (50,1%) i poniesiono je m.in. na sprzęt elektroniczny

<sup>37</sup> KGP zapewnia obsługę finansowo-księgową Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji „BOA” oraz komórek Centralnego Biura Śledczego Policji i Biura Spraw Wewnętrznych Policji, znajdujących się na obszarze działania Komendy Stołecznej Policji. Przedstawione dane, wg sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w KGP, obejmują rozdziały 75401, 75402, 75407 i 75495, w tym etatowych pracowników Biura Łączności i Informatyki KGP realizujących zadania wyłącznie na potrzeby Operatora Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej OST112, ewidencjonowanych w rozdziale 75495, funkcjonariuszy i pracowników CBZC (rozdział 75407) oraz o ewidencjonowanych w rozdziale 75401 pracowników i funkcjonariuszy centrali CBŚP (bez zarządów terenowych).

<sup>38</sup> W tym w rozdziale 75402 było to łącznie 2 613 osób, z tego 1 340 funkcjonariuszy, 818 członków ksc i 455 pracowników Policji.

<sup>39</sup> Z tego o 106 osób w nowym rozdziale 75407 – CBZC.

i łączności, sprzęt informatyczny, sprzęt techniki specjalnej oraz środki transportu, w tym sprzęt taboru lotniczego.

Wzrost wydatków majątkowych w porównaniu z rokiem 2021 nastąpił w szczególności w związku z powstaniem nowej jednostki Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości, koniecznością doposażenia w środki trwałe Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego (które od 1 kwietnia 2022 r. zostało włączone w struktury KGP) oraz realizacją projektu „Budowa systemu wymiany i analizy informacji BIGDATA w szczególności przepływów finansowych”.

W planie finansowym wg ustawy budżetowej ujęto 34 zadania na łączną kwotę 50 015 tys. zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji 17 zadań o wartości 34 526 tys. zł. W większości przypadków środki zostały przeniesione na realizację innych zadań w zakresie wydatków majątkowych, przekazane do jednostek terenowych Policji celem realizacji zadań, w tym na realizację zadań z zakresu OST 112. Zmiany wynikały z konieczności zabezpieczenia środków na inne najpilniejsze zadania. Do realizacji wprowadzono 42 nowe zadania o wartości 110 046 tys. zł.

Wg stanu na 31 grudnia 2022 r. w pełnym zakresie zrealizowano 56 z 59 zadań, Trzy zadania zrealizowano częściowo tj.:

- zakup urządzeń wielofunkcyjnych (mono, color) A3,
- zakup licencji loadbalancer oraz stacji zarządzających,
- sfinansowanie wydatków dotyczących powołania i funkcjonowania Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości (w tym mobilny sprzęt telefonii komórkowej, mobilny sprzęt komputerowy, zakup oprogramowania specjalistycznego i zakup sprzętu specjalistycznego).

Jak wskazał Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji „zadania zostały zrealizowane częściowo w 2022 roku z uwagi na m.in. określenie aktualnych priorytetów realizacji zadań i przesunięcia środków na inne zadania, przeciągające się procedury przetargowe i brak możliwości sfinansowania zadań w 2022 r., odstąpienie od podpisania umowy przez wybranego wykonawcę a także brak możliwości dostaw sprzętu w 2022 r.”

(akta kontroli tom V str. 1-8, 51-57, tom VII str. 361-370, 371-380)

W 2022 w ramach poniesionych wydatków majątkowych osiągnięto m.in. następujące efekty rzeczowe:

- zakupiono 478 szt. motocykli ciężkich w wersji RD, 38 szt. pojazdów osobowych segment C typu kombi i 100 szt. manekinów,
- podjęto działania związane z modernizacją istniejącej floty powietrznej (zaliczka na zakup 2 szt. śmigłowców Black Hawk) i modernizacją sprzętu Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji z Programu Modernizacji Policji,
- wykonano częściową termomodernizację (w zakresie ocieplenia stropodachu, wymiany oświetlenia oraz montażu wentylacji mechanicznej) budynku KGP zgodnie z obowiązującymi przepisami z uwzględnieniem zaleceń audytu energetycznego i audytu oświetlenia na terenie przy ul. Puławskiej 148/150, a także przebudowano windę i dostosowano ją dla osób niepełnosprawnych,
- wykonano częściową modernizację energetyczną budynku KGP przy ul. Taborowej 33B.

W ramach poniesionych wydatków majątkowych zakupiono również: licencje - 13 szt., urządzenia wielofunkcyjne - 61 szt., ściany wizyjne - 6 kpl., serwery - 17 szt., przełączniki sieciowe - 252 szt., radiolinię cyfrową - 1 kpl., komputery PC - 302 szt., monitory - 604 szt., duplikatory - 20 szt., system operacyjny RedHat - 14 szt.

(akta kontroli tom V str. 1-8, 51-57)

Szczegółowym badaniem prawidłowości realizacji wydatków KGP objęto próbę 37 wydatków obejmujących 199 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych<sup>40</sup> o wartości 177 589,5 tys. zł (13,9% wydatków dysponenta III stopnia), dobraną w sposób losowy<sup>41</sup> oraz celowy. W badanej próbie podział wydatków przedstawiał się następująco: wydatki budżetu państwa 97 807,9 tys. zł, wydatki finansowane ze środków europejskich niepodlegających zwrotowi 52 661,2 tys. zł, wydatki ze środków rezerw celowych 36 212,8 tys. zł oraz wydatki Funduszu Wsparcia Policji 27 120,4 tys. zł. Stwierdzono, że zbadane wydatki były ujęte w planie finansowym KGP, dokonywano ich w terminach wynikających z umów, a dowody księgowe spełniały wymogi formalne. W przypadku zakupów środków trwałych były one ujmowane we właściwej ewidencji i przekazywane do użytkowania. Płatności dokonywano w terminach wynikających z umowy, nie wystąpiły odsetki ani kary umowne. Nie stwierdzono przypadków dokonywania płatności za zakupione towary i usługi z wyprzedzeniem w stosunku do terminu wynikającego z faktury lub umowy.

(akta kontroli tom II str.1-27)

Badaniem objęto umowę na serwis pogwarancyjny urządzeń sieci OST 112, systemu CSD, w oparciu o program Cisco SMARTNet, na kwotę 5 963 tys. zł brutto<sup>42</sup> oraz umowę na zakup usługi serwisowej w oparciu o program Cisco SMARTNet dla urządzeń sieciowych pracujących w ramach Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112 (OST 112) w okresie 36 miesięcy, na łączną kwotę 4 005,3 tys. zł<sup>43</sup>.

W pierwszej z umów przewidziano kary umowne w wysokości 2 tys. zł za każdy rozpoczęty dzień roboczy opóźnienia po przekroczeniu wymaganego dnia roboczego od momentu zgłoszenia wymiany urządzenia<sup>44</sup>, a w drugiej przewidziano kary umowne w wysokości 2 tys. zł za każde przekroczenie wymaganego terminu – następny dzień roboczy liczony od momentu przyjęcia zgłoszenia (reżim 8x5xNBD) - bez względu na wielkość opóźnienia<sup>45</sup>.

NIK zwraca uwagę, że określona w drugiej z ww. umów kara za każde opóźnienie usunięcia awarii w wysokości 2 tys. zł, bez rozróżnienia szybkości jej usunięcia nie stanowi skutecznego narzędzia wspomagania prawidłowego oraz sprawnego wykonania umowy, bowiem taka sama kara zostanie naliczona za opóźnienie jednodniowe jak i miesięczne. Jednocześnie brak jest uzasadnienia dla różnicowania kar umownych dla różnych wykonawców realizującymi usługi w podobnym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 28-229)

Zobowiązania KGP w 2022 r. wyniosły 43 264,8 tys. zł<sup>46</sup> i były niższe niż w 2021 r. o 28 107,5 (o 39,4%). Jak wskazała Główny Księgowy w 2022 roku większość płatności dotyczących bieżącego funkcjonowania jednostki jak również zakupów w ramach Programu Modernizacji Policji realizowana była w ramach środków otrzymanych na Fundusz Wsparcia Policji.

(akta kontroli tom VI str. 207-215, tom VII str. 204-216)

<sup>40</sup> W tym 6 wydatków dobranych celowo – 53 dowody księgowe - na kwotę 20 506 tys. zł.

<sup>41</sup> Losowania dokonano statystyczną metodą monetarną (MUS) na zbiorze zapisów księgowych w postaci elektronicznej z ksiąg rachunkowych na koncie 130 – „Rachunek bieżący jednostki” dysponenta III stopnia – Komenda Główna Policji, na populacji pozapłacowych wydatków w pozostałych grupach ekonomicznych, tj. wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych.

<sup>42</sup> Umowa 329/234/Błil/19/Es z 4 grudnia 2019 r. zawarta na okres 36 miesięcy.

<sup>43</sup> Umowa nr 247/128/Błil/21/LK z 17 grudnia 2021 r.

<sup>44</sup> W 2022 r. nie stwierdzono opóźnienia w usunięciu awarii.

<sup>45</sup> Zgłoszony w dniu 30 listopada 2022 r. o godz. 9:30 błąd krytyczny został usunięty dopiero 7 grudnia 2022 r. o godz. 20:04, a kara za pięciodniowe opóźnienie terminu realizacji usługi wyniosła 2 tys. zł.

<sup>46</sup> Na podstawie sprawozdania Rb-28 z dnia 6.02.2023 r.



Środki, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego zostały wykorzystane przez Policję w terminie do 30 listopada 2022 r. w wysokości 48 191 163,54 tys. zł (tj. 99,9% planu). W pełni zrealizowano 46 z 47 zadań. Z uwagi na wydłużający się czas uregulowania stanu prawnego nieruchomości nie zrealizowano jednego zadania<sup>47</sup>.

W KGP (dysponent III stopnia) wydatki niewygasające z upływem 2021 r. zrealizowane zostały w kwocie 18 501,5 tys. zł (tj. 99,99% planu). Zrealizowano wszystkie 10 zaplanowanych zadań. Kwota 1,7 tys. zł niewykorzystanych środków wynikała z oszczędności po przeprowadzonych postępowaniach zakupowych.

(akta kontroli tom IV str. 213-225, tom VI str. 71, 216)

Na próbie obejmującej 5 z 10 realizowanych przez KGP zadań finansowanych z wydatków niewygasających, na które wydatkowano środki w kwocie 14 108,7 tys. zł (tj. 76,3% wykonania w KGP i 29,3% wykonania ogółem) potwierdzono zgodność poniesionych wydatków z przeznaczeniem oraz terminowość realizacji zadań. Stwierdzono, że wydatki zostały rzetelnie skalkulowane, prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności.

W 2022 roku w Policji (dysponent II i III stopnia) nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli tom IV str. 99-109, 213-225)

W 2022 r. KGP udzieliła zamówień publicznych na łączną kwotę 2 175 830,1 tys. zł tj. o 75,3% większą niż w roku poprzednim (1 240 886,5 tys. zł).

Kontrolą szczegółową objęto sześć zamówień publicznych (w tym dwa zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego i cztery o wartości nieprzekraczającej 130 tys. zł) na łączną kwotę 934 140,8 tys. zł, co stanowi 42,9% wartości udzielonych zamówień, tj.:

- zamówienie nr 37/Ctr/22/TJ „Dostawy paliw płynnych do pojazdów policyjnych w bezgotówkowym systemie kart paliwowych w latach 2022-2025”; w trybie przetargu nieograniczonego; wartość zamówienia – 910 938,5 tys. zł,
- zamówienie nr 47/Ctr/22/TJ/PMP „Zakup 60 szt. pojazdów w policyjnej wersji do przewozu psów służbowych, na podstawie umowy ramowej na lata 2022-2023”; w trybie przetargu nieograniczonego; wartość zamówienia – 22 860 tys. zł,
- zamówienie nr 12/BF/ZP/ZZ/WD „Usługa najmu strzelnicy dla CBŚP”; o wartości nieprzekraczającej 130 tys. zł; wartość zamówienia 55,4 tys. zł,
- zamówienie nr 329/BF/ZP/22/WD „Dostawa okolicznościowych zestawów upominkowych”; o wartości nieprzekraczającej 130 tys. zł; wartość zamówienia 107 tys. zł,
- zamówienie nr 60/BF/ZP/ZZ/WD „Przeprowadzenie szkolenia teoretycznego na symulatorze lotów oraz praktycznego na śmigłowcu dla 2 członków personelu latającego Zarządu Lotnictwa Policji GSP KGP”; o wartości nieprzekraczającej 130 tys. zł; wartość zamówienia 54,7 tys. zł.

Na realizację tych umów wydatkowano w 2022 r. 20 506 tys. zł. Zamówienia były udzielane zgodnie z „Planem zamówień publicznych”<sup>48</sup>. Plan pierwotny obejmował 1 035 pozycji, w trakcie roku dokonano 16 korekt Planu i na 31 grudnia 2022 r. obejmował on 1479 pozycji. W wyniku analizy dokumentacji dotyczących badanych

<sup>47</sup> Zadanie „Posterunek Policji w Pacynie - regulacja stanu prawnego zabudowanej nieruchomości zlokalizowanej w Pacynie przy ul. Łukasiewicza 4 wraz z wykonaniem robót w celu właściwego funkcjonowania obiektu”.

<sup>48</sup> Zatwierdzonym z upoważnienia Komendanta Głównego Policji przez I Zastępcę Komendanta Głównego Policji, zarejestrowany w ewidencji w dniu 11 marca 2019 r.

zamówień stwierdzono, że była ona prowadzona rzetelnie, a zamówienia zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych<sup>49</sup> (dalej także: upzp) oraz przepisami wewnętrznymi KGP.

Nie stwierdzono przypadków dokonywania płatności za zakupione towary i usługi z wyprzedzeniem w stosunku do terminu wynikającego z faktury lub umowy.

(akta kontroli tom II str. 303-418 i tom III str.1-349)

Badanie wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej w KGP, zostało przeprowadzone w punkcie poboru energii elektrycznej (dalej: PPE) nr PL0000010252000000000000000002181 - grupa taryfowa C1. Stwierdzono, że:

- 1) nie wystąpiły opłaty za przekroczenie mocy umownej;
- 2) wartość mocy umownej była wyższa od faktycznego zapotrzebowania na moc elektryczną w poszczególnych okresach rozliczeniowych w 2022 r., tj. maksymalna moc pobrana wyniosła od 31,7% do 41,4 % mocy umownej, przy czym średniorocznie było to 35,1% Dostosowanie wartości mocy umownej do poziomu maksymalnego poboru, z uwzględnieniem 30% zapasu, pozwoliłoby ograniczyć wydatki o około 27 tys. zł rocznie;
- 3) nie wystąpiły opłaty za ponadumowny pobór energii biernej pojemnościowej;
- 4) podejmowano działania w celu analizy opłacalności wykorzystywanej grupy taryfowej i możliwości zastosowania innej grupy<sup>50</sup>.

Średniomiesięczne zużycie energii elektrycznej w KGP latach 2018-2019 wyniosło 133 021,64 kWh, natomiast zużycie energii elektrycznej w grudniu 2022 r wyniosło 130 443,63 kWh, tym samym nie udało się osiągnąć celu zmniejszenia całkowitego zużycia energii elektrycznej o 10%<sup>51</sup>.

W KGP podejmowano działania mające na celu pozyskanie oszczędności w ramach wydatków ponoszonych na zakup energii elektrycznej, w związku z sytuacją na rynku, polegające m.in. na przeprowadzeniu audytu energetycznego pod kątem optymalizacji mocy umownej, zmiany taryfy oraz montażu urządzeń służących do kompensacji energii biernej; zarekomendowaniu kierownikom komórek organizacyjnych KGP oraz jednostkom Policji pozostającym na jej zaopatrzeniu rozwiązań optymalizujących zużycie energii elektrycznej; sukcesywnej wymianie oświetlenia na energooszczędne; realizacji inwestycji budowlanych w oparciu o audyty energetyczne; wprowadzeniu stałego monitoringu energii elektrycznej.

W wyniku audytu energii elektrycznej wykazano, że: taryfy powinny pozostać bez zmian<sup>52</sup>; moc umowna w większości badanych lokalizacji powinna zostać odpowiednio zmniejszona bądź zwiększona – w zależności od potrzeb<sup>53</sup>; w części badanych lokalizacji można byłoby rozważyć kompensację mocy biernej, z uwagi na wysokie opłaty za energię bierną pojemnościową.

Na podstawie ww. audytu wystąpiono w dniu 21 grudnia 2022 r. do operatora energii elektrycznej z wnioskami o dokonanie zmiany mocy umownej oraz/lub grupy taryfowej dla wybranych obiektów KGP – 11 punktów poboru energii (w tym dla PPE

<sup>49</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.

<sup>50</sup> W kontroli P/19/083 Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych stwierdzono, że ok. 1/3 oszczędności w kosztach energii w grupach taryfowych B2 i C2 uzyskano w wyniku zmiany grupy taryfowej.

<sup>51</sup> Zgodnie z art. 37 ust 1 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 269 ze zm.) – dalej także: ustawa o ochronie odbiorców energii elektrycznej.

<sup>52</sup> Opcjonalne, jeżeli w obiektach są serwery i inne odbiorniki, które zużywają dużo energii przez 24h, można rozważyć zmianę taryfy na dwustrefową (B22/C22).

<sup>53</sup> Audyt zewnętrzny potwierdził przeprowadzoną przez NIK analizę, która wykazała, że największe oszczędności przyniosłoby zmniejszenie mocy umownej w PPE nr PL0000010252000000000000000002181.

poddanemu szczegółowemu badaniu NIK). Z uwagi na zmianę sprzedawcy energii elektrycznej nie doszło jednak do zmiany. W trakcie trwania czynności kontrolnych (w marcu 2023 r.) wystąpiono ponownie do nowego dystrybutora energii elektrycznej o zmiany mocy umownej oraz/lub grupy taryfowej dla wybranych obiektów KGP.

(akta kontroli tom VIII str. 1-53)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniu Rb-70 Policji (dysponent II stopnia) za IV kwartał 2022 r. wykazano wykonanie „uposażeń/wynagrodzeń osobowych” oraz „dodatkowych wynagrodzeń rocznych” w kwocie wyższej, niż wynikało to z planu (po zmianach), co było niezgodne z § 17 ust. 1 w zw. z § 16 pkt 11 załącznika nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>54</sup>.

W sprawozdaniu Rb-70 za IV kwartał 2022 r. Policji (dysponent II stopnia) w rozdziale:

- 75403 (Jednostki terenowe Policji) status zatrudnienia 10 – *żołnierze i funkcjonariusze*, wykazano wykonanie w (kol.14) w wysokości 61 555,5 tys. zł, tj. o 45,9 tys. zł wyższe od planu po zmianach (kol. 12),
- 75404 (Komendy wojewódzkie Policji) status zatrudnienia 01 - *osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń*, wykazano wykonanie w (kol.14) w wysokości 198 011,7 tys. zł, tj. o 1,6 tys. zł wyższe od planu po zmianach (kol. 12),
- 75405 (Komendy powiatowe Policji) status zatrudnienia 01 - *osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń*, wykazano wykonanie w (kol.14) w wysokości 320 616,2 tys. zł, tj. o 405,3 tys. zł wyższe od planu po zmianach (kol. 12),
- 75405 (Komendy powiatowe Policji) status zatrudnienia 03 - *członkowie korpusu służby cywilnej*, wykazano wykonanie w (kol.14) w wysokości 327 246,1 tys. zł, tj. o 252,2 tys. zł wyższe od planu po zmianach (kol. 12),
- 75405 (Komendy powiatowe Policji) status zatrudnienia 10 – *żołnierze i funkcjonariusze*, wykazano wykonanie w (kol.14) w wysokości 5 731 381,1 tys. zł, tj. o 31 403,2 tys. zł wyższe od planu po zmianach (kol. 12),
- 75407 (Centralne Biuro Zwalczenia Cyberprzestępczości) status zatrudnienia 01- *osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń*, wykazano wykonanie w (kol.14) w wysokości 1 117,3 tys. zł, tj. o 1,4 tys. zł wyższe od planu po zmianach (kol. 12),
- 75404 (Komendy wojewódzkie Policji) status zatrudnienia 10 – *żołnierze i funkcjonariusze*, wykazano wykonanie w (kol.15) w wysokości 123 066,4 tys. zł, tj. o 2,1 tys. zł wyższe od planu po zmianach (kol. 13),
- 75405 (Komendy powiatowe Policji) status zatrudnienia 10 – *żołnierze i funkcjonariusze*, wykazano wykonanie w (kol.15) w wysokości 402 809,7 tys. zł, tj. o 6,6 tys. zł wyższe od planu po zmianach (kol. 13).

(akta kontroli tom IV str. 227-239)

Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji wskazał że „jednostki Policji zgodnie z zapisami ustaw dotyczących regulacji wobec ZUS – (składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne od wypłat w grudniu 2022 r., które mogą być wpłacone do 5 stycznia 2023 r.) oraz regulacji wobec US – (podatki od wypłat w grudniu 2022 r., które mogą być odprowadzone do 20 stycznia 2023 r.) przekładały część wydatków w tym zakresie na 2023 rok co umożliwiło dokonanie przesunięć w planie wydatków z plac na pozostałe wydatki bieżące których termin wymagalności

<sup>54</sup> Dz. U. poz. 144 ze zm. - dalej rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

przypadał w 2022 roku. Należy zaznaczyć, że porównując plan wydatków płacowych do faktycznie dokonanych wydatków płacowych (a nie kwot list płac brutto) nie stwierdzono przekroczeń planu”.

(akta kontroli tom VII str. 371-380)

NIK zauważa, że przyjęty w Policji mechanizm działania skutkowało niezgodnością sporządzenia sprawozdań Rb-70 z obowiązującymi zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Jednocześnie NIK nie kwestionuje zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu ze stanem faktycznym.

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2022 wydatki budżetu środków europejskich w Policji zostały zaplanowane w wysokości 45 236 tys. zł (na realizację projektów w ramach sześciu programów). W trakcie roku 2022, budżet środków europejskich został zwiększony na podstawie sześciu decyzji Ministra Finansów o środki z rezerw celowych (część 83 poz. 98) na łączną kwotę 61 865,7 tys. zł<sup>55</sup>.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. plan wydatków budżetu środków europejskich wyniósł 106 712 tys. zł.

Wydatki budżetu środków europejskich Policji zrealizowane zostały w wysokości 104 826,1 tys. zł (tj. 98,2% planu po zmianach). Komendant zgłosił dysponentowi części 42 budżetu państwa do blokady wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 725 tys. zł, z czego 2 tys. zł w ramach rezerwy celowej.

Wydatki zostały poniesione w ramach sześciu programów:

- Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 6 035,2 tys. zł (84,1% planu po zmianach),
- Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 194,9 tys. zł (90,3 % planu po zmianach),
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 80 678,1 tys. zł (99,1% planu po zmianach),
- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020 gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 650 tys. zł (100 % planu po zmianach),
- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego 2014-2020 gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 98,8 tys. zł (98,8 % planu po zmianach),
- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego 2014-2020 gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 17 169 tys. zł (100 % planu po zmianach).

(akta kontroli tom IV str. 1-86, tom VI str. 113-117)

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich przez KGP (dysponenta III stopnia) w 2022 r. wyniosło 71 942,9 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach (72 884,8 tys. zł) i było wyższe o 32 316,4 tys. zł w porównaniu do wydatków w 2021 r. Na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 22 lipca, 19 sierpnia oraz 19 października 2022 r. plan wydatków budżetu środków europejskich został

<sup>55</sup> W tym decyzja nr IPG.972.127.2022.AYM z dnia 19.08.2022 r. dot. przyznania środków w kwocie 200,1 tys. zł na roboty budowlane w ramach projektu „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynku A Komendy Głównej Policji przy ul. Taborowej 33B, która została anulowana w dniu 21.12.2022 r.

zwiększony środkami z rezerw celowych budżetu środków europejskich z poz. 98 w łącznej kwocie 54 908,4 tys. zł z przeznaczeniem na:

- zakup 478 motocykli ciężkich dla służby ruchu drogowego Policji w ramach projektu „Bezpieczniej na drogach - motocykle dla służby ruchu drogowego”, kwota przyznana 37 311,3 tys. zł (w całości wykorzystana),
- zakup 40 pojazdów typu Ambulans Pogotowia Ruchu Drogowego dla służby ruchu drogowego Policji w ramach projektu „Bezpieczniej na drogach – Ambulanse Pogotowia Ruchu Drogowego dla Policji”, kwota przyznana 17 397 tys. zł (środki wykorzystano w całości),
- roboty budowlane w ramach projektu „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynku A Komendy Głównej Policji przy ul. Taborowej 33B”, kwota przyznana 200,1 tys. zł. W trakcie roku decyzja przyznająca ww. rezerwę została anulowana w związku ze zmianą harmonogramu prac budowlanych realizowanych przez wykonawcę i przesunięciem robót kwalifikowanych na 2023 rok.

(akta kontroli tom IV str. 1-86, 208, tom VI str. 236-238, tom VII str. 371-380)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny Policji podejmował działania celem zapewnienia właściwego wykonania planu wydatków Policji, jednakże nie zapobiegły one powstaniu zobowiązań wymagalnych w jednostkach podległych, które na koniec 2022 r. wyniosły 47 579,8 tys. zł. Brak zabezpieczenia w pierwotnym planie finansowym Policji wszystkich wydatków koniecznych był jedną z przyczyn powstania zobowiązań wymagalnych. Negatywnie wpływał również na bieżące funkcjonowanie jednostek Policji. Ze względu na systemowy i powtarzający się charakter tego zjawiska, konieczne jest przeprowadzenie pogłębionej analizy procesów szacowania potrzeb oraz angażowania środków przez jednostki Policji, tak aby w sposób nie budzący wątpliwości, ustalić przyczyny tego zjawiska. NIK zwraca uwagę, że może ono stwarzać ryzyko braku możliwości pełnej realizacji zadań związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego.

NIK pozytywnie ocenia wykonanie w 2022 r. planu wydatków przez Komendanta Głównego Policji jako dysponenta III stopnia środków budżetowych. Wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Objęte szczegółowym badaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzono zgodnie z przepisami upzp i wewnętrznymi zasadami określonymi przez Komendanta Głównego Policji.

Stwierdzona nieprawidłowość w zakresie sporządzania sprawozdania Rb-70 miała charakter formalny i nie wpłynęła na prawidłowość wydatkowania środków.

OBSZAR  
Opis stanu  
faktycznego

### 3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2022 r. przez Komendanta Głównego Policji, dysponenta II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne i sprawozdań jednostkowych Komendy Głównej Policji (dysponent III stopnia):

- 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, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta II stopnia na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych KGP (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość ich sporządzania.

(akta kontroli: tom VI str. 1-515)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Komendę Główną Policji sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania łączne i jednostkowe zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość ich sporządzania.

OBSZAR

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

### **4.1 Wykonanie planu przychodów**

Zrealizowane w 2022 r. przychody Funduszu Wsparcia Policji wyniosły 1 151 014,3 tys. zł i były niższe o 10 744,4 tys. zł (tj. o 0,9%) od planu przychodów po zmianach (1 161 758,7 tys. zł). W porównaniu do 2021 r. (1 509 457,9 tys. zł) zrealizowane w 2022 r. przychody były niższe o 358 443,6 tys. zł (tj. o 23,7%).

(akta kontroli tom IX str. 15 i 32)

Zrealizowane w 2022 r. przychody Funduszu Wsparcia Policji Centralnego wyniosły 17 916,5 tys. zł i w porównaniu do 2021 r. (1 442 552,2 tys. zł) były niższe o 1 424 635,7 tys. zł (tj. o 98,8%). Osiągnięte w 2022 r. przychody FWP Centralnego pochodziły z odsetek bankowych (17 836,5 tys. zł) oraz darowizny przekazanej od Fundacji ORLEN na wsparcie realizacji VI Mistrzostw Centralnego Biura Śledczego Policji (80 tys. zł). Przyczyną zmian wysokości realizowanych przychodów FWP były różnicowane wpłaty środków z MSWiA.

(akta kontroli tom IX str. 4, 26-27, 284, tom X str. 146)

Na 31.12.2022 r. należności FWP wyniosły 1 478,3 tys. zł i były o 1 375,5 tys. zł wyższe w porównaniu do stanu na koniec 2021 r. (102,8 tys. zł). Należności dotyczyły porozumień zawartych z samorządami lokalnymi – kwota 1 362,6 tys. zł (KWP Wrocław), refaktur wystawianych w związku z odsprzedażą energii, elektrycznej, ciepłej, wody ścieków oraz podatku od nieruchomości – kwota 113,7 tys. zł (Biuro Finansów KGP) oraz nadpłaty równoważnika za umundurowanie – kwota 2 tys. zł (KWP Gdańsk).

Przyczyną wzrostu należności w 2022 r. w stosunku do 2021 r. było przesunięcie terminów realizacji projektów inwestycyjnych, na które zostały zawarte porozumienia z samorządami lokalnymi w roku 2022, a przekazanie środków finansowych na podstawie zawartych aneksów nastąpi w roku 2023. Dodatkowo w 2021 r. wystąpiło mniej przypadków refakturowania poniesionych kosztów niż w roku 2022.

(akta kontroli tom IX str. 17, tom X str. 146-147)

W 2022 r. w FWP nie wystąpiły zaległości. Nie umarzano, odraczano ani nie rozkładano na raty należności.

(akta kontroli IX str. 5, tom X str. 204)

## 4.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu  
faktycznego

W 2022 r. koszty realizacji zadań FWP, według sprawozdania Rb-40, wyniosły 2 572 631,7 tys. zł<sup>56</sup> i były niższe o 41 005,6 tys. zł (tj. o 1,6%) od planu kosztów po zmianach (2 613 638,3 tys. zł). Wykazane w sprawozdaniu za 2022 rok koszty zostały zawyżone o kwotę przelewów redystrybucyjnych, tj. o 1 048 617,1 tys. zł co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Wobec powyższego faktyczne koszty FWP w 2022 r. wyniosły 1 524 014,6 tys. zł i były o 1 390 316,5 tys. zł wyższe w porównaniu do 2021 r. (tj. o 1 039,9%).

(akta kontroli IX str. 16 i 32)

Koszty FWP Centralnego wyniosły w 2022 r. 1 451 058,1 tys. zł; w porównaniu do 2021 r. (52 976,9 tys. zł) były wyższe o 1 398 081,2 tys. zł (wzrost o 2 639,0%)<sup>57</sup> i dotyczyły m.in.:

- przelewów redystrybucyjnych (1 048 617,1 tys. zł),
- zakupów inwestycyjnych (166 071,6 tys. zł),
- zakupu pozostałych usług (97 848,8 tys. zł),
- zakupu materiałów i wyposażenia (62 999,4 tys. zł),
- zakupu sprzętu i uzbrojenia (29 490,6 tys. zł),
- zakupu energii (10 933,5 tys. zł).

(akta kontroli tom IX str. 27 i 164)

W 2022 r. koszty własne FWP (1 101 062 tys. zł) stanowiły 72,2% kosztów realizacji zadań<sup>58</sup>, natomiast w 2021 r. koszty własne FWP (74 384,2 tys. zł.) stanowiły 55,6% kosztów realizacji zadań.

(akta kontroli tom IX str. 16)

Uzasadniając wzrost dynamiki kosztów własnych FWP w relacji do kosztów realizacji zadań, Główny Księgowy wskazała, że wzrost dynamiki kosztów „wynika z różnicy w kwocie i przeznaczeniu pozyskanych środków w 2022 i 2021 roku. W 2021 r. łącznie pozyskano środki w kwocie 1 586 320 464,89 zł, natomiast w 2022 r. w kwocie 2 603 636 680,04 zł. W przypadku porozumień, przeznaczenie środków jest

<sup>56</sup> Wraz z przelewami redystrybucyjnymi o wartości 1 048 617,1 tys. zł.

<sup>57</sup> Nie uwzględniając kwoty przelewów redystrybucyjnych koszty FWP Centralnego wyniosły w 2022 r. 402 441 tys. zł i były wyższe od kosztów za 2021 r. o 659,7%.

<sup>58</sup> W wyliczeniu koszty realizacji zadań pomniejszono o kwotę przelewów redystrybucyjnych - 1 048 617,1 tys. zł.

wskazane przez darczyńcę [...]. W przypadku środków otrzymanych z MSWiA otrzymanych z przeznaczeniem na zadania statutowe zaistniała konieczność wydatkowania tych środków w większej proporcji na zadania bieżące. [...] Wydatki majątkowe wynikają z niecyklicznych potrzeb jednostek i nawet w przypadku środków budżetowych, na których wydatkowanie możemy mieć wpływ, nie podlega regule stałej proporcji do wydatków ogółem."

(akta kontroli tom X str. 3)

Szczegółowego badania kosztów 2022 r. dokonano na próbie 38 dowodów (faktur) dobranych metodą celową z wykazu kosztów FWP Centralnego, w oparciu o zapisy konta księgowego 853 (koszty FWP Centralnego). Z wykorzystaniem analityk tego konta dokonano celowego doboru próby kosztów FWP Centralnego do badania, z uwzględnieniem największych kwot i rodzajów kosztów, w podziale na dwa kierunki realizacji kosztów w 2022 r.:

- koszty inwestycyjne,
- koszty funkcjonowania, realizacji zadań i pozostałe koszty.

Zbadane koszty 2022 r. wyniosły łącznie 69 295,2 tys. zł, z tego w ramach kosztów inwestycyjnych analizie podlegały dowody księgowe na kwotę 28 416,7 tys. zł, co stanowiło 16,4% kosztów inwestycyjnych oraz w ramach kosztów funkcjonowania, realizacji zadań i pozostałych kosztów dowody księgowe na kwotę 40 878,4 tys. zł, co stanowiło 10,2% kosztów realizacji zadań FWP Centralnego pomniejszych o przelewy redystrybucyjne<sup>59</sup>.

(akta kontroli tom X str. 311)

W przypadku 37 dowodów księgowych koszty ponoszone były legalnie, gospodarnie i celowo, skalkulowano je i udokumentowano rzetelnie oraz poniesiono na cele i zadania FWP wskazane w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>60</sup>, z wyjątkiem jednego przypadku. Stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą ujęcia w 2022 r. w ewidencji księgowej FWP Centralnego kosztów wynikających z faktury zakupu usług świadczonych w 2021 r, co jest niezgodne z ustawą o rachunkowości<sup>61</sup>. Szczegółowo zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom X str. 235-243 i 311-312)

Na 31.12.2022 r. kwota zobowiązań FWP łącznie wyniosła 9 679,4 tys. zł i była wyższa o 9 519,9 tys. zł (tj. o 5 968,6%) od kwoty zobowiązań na koniec 2021 r. (159,5 tys. zł). Największe wartości zobowiązań FWP łącznie dotyczyły: wydatków na zakupy inwestycyjne – 5 317,6 tys. zł, zakupów sprzętu i uzbrojenia – 2 331,3 tys. zł, zakupów materiałów i wyposażenia – 516,2 tys. zł, zakupu usług pozostałych – 396,6 tys. zł, podróży służbowych zagranicznych – 260,6 tys. zł, wydatków inwestycyjnych – 216,0 tys. zł, podróży służbowych krajowych – 210,0 tys. zł, zakupu usług remontowych – 134,1 tys. zł, zakupu energii – 111,2 tys. zł oraz zakupu leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych – 104,6 tys. zł.

(akta kontroli tom IX str. 17 i 339)

Zobowiązania FWP Centralnego na 31.12.2022 r. wyniosły 9 378,2 tys. zł, i były wyższe o 9 338,2 tys. zł (tj. o 23 345,5%) od kwoty zobowiązań na koniec 2021 r. (40 tys. zł).

(akta kontroli tom IX str. 28)

<sup>59</sup> Zagadnienie przelewów redystrybucyjnych szczegółowo opisane zostało w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.

<sup>61</sup> W art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości wskazano, że „w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.”



Główny Księgowy wskazała, że przyczyny wzrostu wartości zobowiązań „wynikają z terminu dostarczenia dokumentów finansowych do Biura Finansów na koniec grudnia 2022 r. W 2021 r. wydziały merytoryczne przekazały dokumenty finansowe zgodnie ze wskazanym terminem, dzięki czemu mogły zostać opłacone w danym roku kalendarzowym. Natomiast w grudniu 2022 r. dokumenty zostały przekazane do Biura Finansów zbyt późno, aby zostały opłacone do 31.12.2022 r.”

W 2022 r. Dysponenci FWP nie zaciągali kredytów bankowych lub pożyczek.

(akta kontroli tom IX str. 339 i 344)

### **4.3. Gospodarowanie wolnymi środkami**

Na 31.12.2022 r. stan środków pieniężnych FWP wynosił 39 206,1 tys. zł, a stan środków pieniężnych FWP Centralnego wynosił 28 036,5 tys. zł.

(akta kontroli tom IX str. 17, 28)

Główny Księgowy wskazała, że „część pozostałych środków to były środki wynikające z podpisanych porozumień z jednostkami samorządów terytorialnych przeznaczone do rozliczenia w 2023 r., część stanowiła zobowiązania ze styczniowym terminem płatności. Pozostała część środków nie wynikała z braku realizacji zadań ustawowych funduszu, a jedynie z jej przesunięcia w czasie. (...) na wysoki stan pozostałych środków na koniec roku wpłynęło określone w art. 23 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2445), wieloetapowe zatwierdzanie zmian w planie.”

(akta kontroli tom IX str. 340-341)

Dysponent FWP nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów polecenia wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli tom IX str. 5)

W 2022 r. łączne przychody z zagospodarowania wolnych środków FWP wyniosły 33 921,3 tys. zł. Kwotę tę stanowiły odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. W 2022 r. przychody z zagospodarowania wolnych środków FWP Centralnego wyniosły 17 836,5 tys. zł.

(akta kontroli tom IX str. 16, 27)

Wolne środki, zgodnie z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie<sup>62</sup>, przekazywane były w depozyt terminowy i overnight. Okres lokowania środków w 2022 r. wynosił od 7 do 30 dni.

W 2022 r. Dysponenci FWP nie lokowali wolnych środków w inny sposób niż poprzez przekazanie w depozyt do Ministra Finansów oraz nie otrzymali obligacji skarbowych.

(akta kontroli tom IX str. 171, 344-345)

### **4.4 Realizacja zadań Funduszu**

Opis stanu faktycznego

Zadania ujęte w planie finansowym w układzie zadaniowym FWP były zbieżne z zadaniami określonymi w art. 13 ustawy o Policji. W FWP określono cele i mierniki dla poszczególnych zadań i podzadań. Analiza mierników zrealizowanych w 2022 roku w ramach czterech zadań FWP łącznie wykazała, że osiągnięto zaplanowane wartości, m.in.:

<sup>62</sup> Dz. U. poz. 1864.

- na zadanie 2.1.1. – System bezpieczeństwa publicznego wydatkowano 275 615,0 tys. zł (97,9% planu), osiągając wartość miernika „wskaźnik zabezpieczania potrzeb (w %)” 9,14%. W stosunku do 2021 r. wydatki na to zadanie wzrosły o 252 935,1 tys. zł;
- na zadanie 2.1.3. – Działania służby prewencyjnej wydatkowano 657 960,1 tys. zł (97,5% planu), osiągając wartość miernika „średni czas reakcji na zdarzenie (min.)” 9 min i 9 sek. W stosunku do 2021 r. wydatki na to zadanie wzrosły o 589 654,6 tys. zł;
- na zadanie 2.1.4. – Bezpieczeństwo w ruchu drogowym wydatkowano 116 027,1 tys. zł (97,2% planu), osiągając wartość miernika „stosunek liczby kontroli ruchu drogowego podejmowanych przez policjantów ruchu drogowego do czasu sprawowanego bezpośredniego nadzoru nad ruchem drogowym” na poziomie 0,99. W stosunku do 2021 r. wydatki na to zadanie wzrosły o 106 928,8 tys. zł;
- na zadanie 2.1.6 – Działania służb kryminalnej i śledczej wydatkowano 460 208,2 tys. zł (95,1% planu), osiągając wartość miernika „poziom skuteczności poszukiwań osób” na poziomie 1,02. W stosunku do 2021 r. wydatki na to zadanie wzrosły o 422 743,7 tys. zł.

(akta kontroli tom IX str. 282)

W KGP opracowano „Regulacje dotyczące gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji dla funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy Szkół Policji w 2022 roku” na podstawie, których dokonywana jest analiza wykonania planów rzeczowo-finansowych, dotycząca realizacji ustawowych celów i zadań funduszu poprzez comiesięczne sporządzanie informacji z wykonania środków MSWiA, które jest szczegółową ewidencją kwot środków FWP według rodzajów wydatków, obszarów finansowania, grup, paragrafów i pozycji wydatków. Ponadto kwartalnie były przygotowywane dodatkowe informacje umożliwiające opracowanie oceny gospodarki finansowej FWP m.in. źródło przychodów i najważniejsze efekty rzeczowe, kosztów poniesionych na podstawie porozumień zgodnie z art.13 ust. 3 i 4a ustawy o Policji, kosztów poniesionych ze środków finansowych otrzymanych z MSWiA.

(akta kontroli tom IX str. 345, tom X str. 148, 318, 330-335)

Dla środków pozyskanych w ramach zawartych porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego, nie opracowywano szczegółowych planów rzeczowo-finansowych - zadania realizowane z ww. środków, wynikają z konkretnie zawartych porozumień, które określają cel zakupu, termin realizacji, termin rozliczenia otrzymanych środków, kwotę oraz jednostkę Policji dla której zakup jest realizowany. Główny Księgowy wskazała, że „zawarte porozumienia stanowią już swego rodzaju plan rzeczowo-finansowy (...) Wszystkie zakupy dokonywane są zgodnie z procedurami zamówień publicznych, co gwarantuje uzyskanie najlepszych efektów z posiadanych nakładów. Rozliczenie następuje poprzez rozliczenie z darczyńcami, którzy weryfikują zgodność wydatkowania z postanowionymi przez nich celami”.

Główny Księgowy oświadczyła, że „w zakresie środków otrzymanych z budżetu państwa w 2022 roku - realizacja odbywała się na zasadach takich samych jak realizacja wydatków budżetowych - szczegółowe plany finansowo-rzeczowe były tworzone dla środków inwestycyjnych oraz środków remontowych. Zadania finansowane ze środków z MSWiA były zadaniami tożsamymi z zadaniami realizowanymi z budżetu podstawowego. Każdy wydatek realizowany był w sposób celowy i oszczędny. Przyjęte procedury kontroli pozwalały tylko na zaciąganie zobowiązań niezbędnych w celu realizowania statutowych działań Policji.”

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa tendencję ustawowego rozszerzania zakresu zadań finansowanych z FWP, o zadania, które powinny być planowane, realizowane oraz finansowane z budżetu Policji. Przepisy art. 24 oraz art. 25 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, umożliwiły pozyskanie przez FWP – fundusz centralny dodatkowych źródeł przychodu z wpłat z budżetu państwa przekazanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz przekazanie ich przez Komendanta Głównego Policji do funduszy wojewódzkich lub funduszy Szkół Policji, po uprzednim uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Z ww. przychodów pokrywane były koszty związane z funkcjonowaniem Policji, które zdaniem NIK winny być zabezpieczone w planie finansowym Policji. Stosowana powyżej praktyka wykorzystywania środków funduszy celowych oznacza zmianę sposobu finansowania zadań publicznych skutkującą tym, że wydatki dokonywane są poza rachunkiem dochodów i wydatków budżetu Policji a tym samym poza rachunkiem dochodów i wydatków budżetu państwa.

#### **4.5 Sprawozdawczość Funduszu**

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez Dysponenta FWP Centralnego rocznych sprawozdań Funduszu za 2022 r.:

- Rb-33 z wykonania planu finansowego Funduszu;
- Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy; planu finansowego Funduszu;
- Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym.

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

W sprawozdaniu jednostkowym Rb-40 FWP Centralnego nie wykazano planu wg ustawy budżetowej (w kolumnie *Plan wg ustawy budżetowej* wykazano wartości zerowe).

Pierwszy Zastępca Komendanta wskazał, iż „roczny plan finansowy państwowego funduszu celowego FWP prezentowany w ustawie budżetowej ogłoszonej na dany rok budżetowy jest łączny, nie jest oddzielnie ogłaszany dla każdego dysponenta III stopnia. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 144, ze zm.) w druku Rb-40 jest zaznaczone, że plan wg ustawy budżetowej należy sporządzić w szczególowości wynikającej z ustawy budżetowej. W związku z powyższym, plan finansowy FWP według ustawy budżetowej jest wprowadzany na poziomie Ministerstwa Finansów wg wartości wynikających z ustawy budżetowej.

Wprowadzenie planów jednostkowych w sprawozdaniu Rb-40 Funduszu przez dysponentów III stopnia nie byłoby zgodne z ustawą budżetową ponieważ byłyby to wyodrębnione części Funduszu, będące w dyspozycji Komendanta Głównego Policji, komendanta wojewódzkiego lub Komendanta Stołecznego Policji, bądź właściwego komendanta szkoły policyjnej. Natomiast dysponent II stopnia nie ma możliwości uzupełnienia sprawozdania łącznego, jego rola polega na sprawdzeniu, zatwierdzeniu i agregacji”.

(akta kontroli tom VII str. 371-375, tom IX str. 12-17, 23-28, 282, tom X str. 83-93, 128-142)

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Funduszu Centralnego były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały

sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli tom IX str. 12-17, 23-28, 143, 164-165)

W sprawozdaniach łącznych Rb-33 „z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego” oraz Rb-40 „z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2022 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego Funduszu Wsparcia Policji za 2022 rok” wykazano zawyżoną kwotę kosztów zarówno po stronie „wykonania” jak i „planu po zmianach” o 1 048 617,1 tys. zł. Szerzej zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 2022 r. w ewidencji księgowej FWP Centralnego ujęto koszty wynikające z faktury zakupu z 20.12.2021 r. na kwotę 7 535,8 tys. zł brutto, za usługi wsparcia utrzymaniowego dla systemów Policji, świadczone w 2021 r. Ujęcie w 2022 r. kosztów dotyczących 2021 r. było niezgodne z art. 6 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że „w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.” Analiza danych (w tym operacji księgowych), dotyczących wyżej wymienionej faktury wskazała, że faktura powinna być finansowana ze środków FWP i ujęta w kosztach FWP w 2021 r. Faktura została zaksięgowana w 2021 r. jednak w kosztach budżetu KGP (zamiast FWP), następnie w styczniu 2022 r. dokonano przeksięgowania faktury zmniejszając fundusz jednostki (tj. wynik finansowy budżetu prezentowany na koncie księgowym 800) i zwiększając koszty FWP. W wyniku takiego przeksięgowania przeniesiono koszty z 2021 r. do 2022 r. i przeniesiono koszty z budżetu do kosztów Funduszu.

(akta kontroli tom X str. 235-243)

Główny Księgowy wskazała, że „w sprawozdaniach z wykonania Funduszu Wsparcia Policji wykazywane są koszty realizacji zadań. W związku z powyższym ujęcie faktury [...] wystawionej w dniu 20.12.2021 roku na kontach 853/251 w roku 2021 obciążałoby wykonanie planu roku 2021, a nie roku 2022. Środki na realizację tej płatności były zaplanowane w ustawie budżetowej FWP na rok 2022. W związku z powyższym zobowiązania zostały ujęte na koncie 402/202 w roku 2021 natomiast w styczniu 2022 roku zostały przeksięgowane zapisem 202/800 na konto 853/251.”

(akta kontroli tom X str. 5)

Ponadto Pierwszy Zastępca Komendanta Policji wskazał, że „faktura [...] z dnia 20.12.2021 r. na kwotę 7 535 762,28 została przeksięgowana z budżetu na FWP w m-cu styczniu 2022 roku i opłacona ze środków Funduszu Wsparcia Policji. Ujęcie faktury w 2022 roku w kosztach FWP wynikało z tego iż środki na płatność tej faktury były zaplanowane w FWP w roku 2022, a specyfika sporządzania sprawozdania Rb-33 i Rb-40 uniemożliwiła ujęcie tej faktury w roku 2021 na FWP gdyż obciążałaby ona plan FWP roku 2021. W/w sprawozdania są sporządzane z kosztów a nie wydatków. W związku z powyższym aby ująć fakturę zgodnie z zasadą memoriału do roku którego dotyczy operacja gospodarcza została ona zaksięgowana w roku 2021 na kontach 402/202 a w styczniu 2022 roku skorygowano koszty roku 2021 zapisem na kontach 202/800 i ujęto w kosztach FWP 2022 roku na kontach 853/251.”

(akta kontroli tom VII str. 459-463)

NIK zauważa, że z wyjaśnień złożonych przez Pierwszego Zastępcę Komendanta Policji wynika, że środki na płatność omawianej faktury były zaplanowane w FWP w roku 2022, nie były zatem ujęte w planie finansowym FWP na 2021 r. Zakup usług na kwotę 7 535 762,28 zł brutto wykazanych na fakturze z 20.12.2021 r., przy jednoczesnym braku ujęcia wskazanych kosztów w planie finansowym FWP na 2021 r. skutkowało zaciągnięciem zobowiązania powyżej planu finansowego FWP, co jest niezgodne z art. 46 ust. 1 ufp, z którego wynika, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że sprawozdania Rb-33 i Rb-40 sporządzane są w ujęciu memoriałowym, powinny zatem uwzględniać wszystkie koszty danego okresu sprawozdawczego, także z faktur, które nie zostały jeszcze zapłacone. Zaewidencjonowanie faktury nieprawidłowo w kosztach budżetu zamiast w kosztach FWP w 2021 r. spowodowało zaniżenie wartości kosztów wykazanych w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 FWP za 2021 rok o kwotę 7 535 762,28 zł.

2. Ze sprawozdania Funduszu Wsparcia Policji za 2022 rok Rb-33 „z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego” oraz Rb-40 „z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2022 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego” wynika, że łączne koszty Funduszu w 2022 roku wyniosły 2 572 631,7 tys. zł. Wykazana kwota nie prezentuje wykonania rzeczywistych kosztów gdyż została zawyżona o kwotę przelewów redystrybucyjnych tj. o kwotę 1 048 617,1 tys. zł. (o 40,7%). Powyższe środki Dysponent Funduszu Centralnego otrzymał od MSWiA a następnie przekazał Dysponentom Funduszy Wojewódzkich oraz Dysponentom Funduszy Szkół Policji. Ww. kwota została wykazana jako koszt zarówno w sprawozdaniu jednostkowym Funduszu Centralnego (przekazanie środków Dysponentom Funduszu, poz. Przelewy redystrybucyjne) jak i w sprawozdaniach jednostkowych Dysponentów Funduszy Wojewódzkich oraz Dysponentów Funduszy Szkół Policji (po jej rozdysponowaniu). Wzajemne rozliczenia pomiędzy Dysponentami Funduszu Wsparcia Policji nie zostały wyeliminowane co skutkowało wykazaniem w sprawozdaniu łącznym Rb-40 oraz Rb-33 zawyżonych kosztów w pozycji „wykonania” jak i w pozycji „planu po zmianach”.

(akta kontroli tom VII str. 372, 378, tom IX str. 12-17, 23-28)

Główny Księgowy wskazała, że „Funkcjonalność Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR nie daje możliwości wyeliminowania wzajemnych rozliczeń pomiędzy jednostkami na poziomie dysponenta II stopnia. Przy agregowaniu sprawozdań jednostkowych przelewy redystrybucyjne również agregują się do sprawozdania łącznego i nie ma możliwości ich usunięcia. Jest to błąd polegający na niedostosowaniu systemu do zasad sporządzania sprawozdania. W tej kwestii KGP nie ma możliwości skorygowania go gdyż nie jest administratorem Trezora.”

(akta kontroli tom X str. 1 i 4)

Zgodnie załącznikiem nr 42 („Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej”) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, w przypadku składania łącznego planu finansowego funduszu wykazuje się planowane przychody/koszty, po wyeliminowaniu wewnętrznych przelewów redystrybucyjnych (ust. 46). Wobec powyższego już na etapie wprowadzania planu (zmian planu) przelewy redystrybucyjne winny być wyeliminowane.

Sprawozdania budżetowe stanowią istotne źródło informacji. Ich zadaniem jest dostarczenie danych liczbowych niezbędnych do analizy, kontroli, planowania, podejmowania decyzji oraz zabezpieczenia prawidłowego wykorzystania środków. Dlatego ważne jest, aby były sporządzane rzetelnie, zgodnie ze stanem faktycznym i nie wprowadzały w błąd odbiorcy sprawozdania.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Środki zabezpieczone w planie finansowym Funduszu Wsparcia Policji zostały przeznaczone na sfinansowanie zadań służących realizacji celów jednostki, w zakresie i terminach wynikających z zawartych umów na podstawie przepisów upzp. Jednakże badanie próby kosztów 2022 r. Funduszu Wsparcia Policji wykazało, że w 2022 r. ujęto w ewidencji księgowej kwotę 7 535,8 tys. zł brutto, wynikającą z faktury zakupu usług świadczonych w 2021 r., co było niezgodne z ustawą o rachunkowości<sup>63</sup>. Zakup usług na ww. kwotę, przy jednoczesnym braku zabezpieczenia wskazanych kosztów w planie na 2021 r. skutkowało zaciągnięciem zobowiązania powyżej planu finansowego FWP.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie sporządzone przez Dysponenta FWP Centralnego łączne sprawozdania Rb-33 „z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego za 2022 rok” oraz Rb-40 „z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2022 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego”. Wykazane w nich koszty zostały zawyżone o kwotę 1 048 617,1 tys. zł dotyczącą wewnętrznych przelewów redystrybucyjnych, które nie zostały wyeliminowane na etapie sporządzania planu finansowego (planu po zmianach) oraz na etapie sporządzania sprawozdań łącznych.

W ocenie Izby rozszerzenie zakresu zadań finansowanych z FWP skutkowało ponoszeniem znaczących wydatków poza budżetem Policji. Powyższe powoduje m.in. brak pełnej transparentności finansów publicznych czy też utrudnia planowanie wydatków Policji.

## V. Uwagi i wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wzmocnienie nadzoru nad:

- 1) realizacją procesu ponoszenia kosztów w sposób wykluczający możliwość zaciągnięcia zobowiązań powyżej planu finansowego,
- 2) sporządzaniem sprawozdań w sposób rzetelny i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności Rb-70, Rb-40 oraz Rb-33 FWP,
- 3) ujmowaniem kosztów w okresach, których dotyczą, zgodnie z regulacją zawartą w art. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r o rachunkowości.

Uwagi NIK dostrzega potrzebę przeprowadzenia pogłębionej analizy procesów szacowania potrzeb oraz angażowania środków przez jednostki Policji. Proces ten powinien być wstępem do podjęcia przez dysponenta cz. 42 – Sprawy Wewnętrzne oraz Ministra Finansów działań celem określenia poziomu finansowania Policji z budżetu państwa, adekwatnego do zakresu nakładanych na tą formację zadań i wynikających z ich realizacji wydatków.

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, 295) wskazuje w Art. 6 ust. 1, że „w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.”

## 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 piśmie<sup>64</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie

Poniższy zapis stosowany w przypadku sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych w wystąpieniu

Zgodnie z art. 62 u stawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

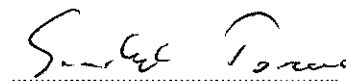
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 24 kwietnia 2023 r.

Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marian Banaś  
/-/

*Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:*

*Tomasz Sordyl*  
*p.o. Dyrektor Departamentu*  
*Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego*



(podpis)

<sup>64</sup> 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.

