



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KPB.410.001.6.2024

insp. Marek Boroń
Komendant Główny Policji

Komenda Główna Policji
02-624 Warszawa, ul. Puławska 148/150

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez Komendanta Głównego Policji w ramach części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji, ul. Puławska 148/150, 02-624 Warszawa, dalej: „KGP”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Inspektor Marek Boroń od 22 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: gen. insp. dr Jarosław Szymczyk - od 30 kwietnia 2016 r. do 7 grudnia 2023 r. oraz nadinsp. Dariusz Augustyniak - w okresie od 8 grudnia do 21 grudnia 2023 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Zbigniew Włodarczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/18/2024 z 4 stycznia 2024 r.2. Janusz Sękowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/19/2024 z 4 stycznia 2024 r.3. Barbara Łysakowska-Paletko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/20/2024 z 4 stycznia 2024 r.4. Mirosław Kuśmierczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/21/2024 z 4 stycznia 2024 r.5. Roman Jońca, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/22/2024 z 4 stycznia 2024 r. <p>(akta kontroli tom I str. 1-5)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2023, 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).</p> <p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– proces planowania wydatków budżetowych,– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
--------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 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.

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:

- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowej kontroli windykacji zaległości,
- analizy procesu planowania wydatków budżetu państwa,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla Komendy limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- analizy realizacji planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy 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 ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komendant Główny Policji podejmował działania celem zapewnienia właściwego wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 42 - Sprawy wewnętrzne, jednakże nie zapobiegły one powstaniu zobowiązań wymagalnych w jednostkach podległych.

NIK pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego na 2023 r. przez Komendanta Głównego Policji jako dysponenta III stopnia środków budżetowych. W trakcie kontroli ujawniono natomiast nieprawidłowości dotyczące procesu planowania budżetu, ewidencji księgowej, sprawozdawczości oraz podwyższania dodatków funkcyjnych i służbowych funkcjonariuszom odchodzącym ze służby na zaopatrzenie emerytalne.

Tak jak w latach poprzednich NIK stwierdziła niedoszacowanie kwot wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2023 r. względem faktycznie wykazywanych w trakcie roku potrzeb finansowych Policji. Pomimo działań podejmowanych przez

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

Komendanta Głównego Policji, obejmujących m.in. bieżącą analizę sytuacji finansowej KGP i jednostek podległych oraz wniosku do Ministra SWiA w celu pozyskania dodatkowych funduszy na sfinansowanie występujących niedoborów, wystąpiły na koniec roku zobowiązania wymagalne. W ocenie NIK zidentyfikowane w trakcie kontroli niedoszacowanie budżetu może również wpływać negatywnie na sposób wykonywania przez Policję zadań związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w latach kolejnych. W związku z tym konieczne jest podjęcie działań, już na etapie planowania budżetu na 2025 r., celem zapobieżenia ponownemu wystąpieniu tego rodzaju sytuacji. Dlatego niezbędne jest przeprowadzenie pogłębionych analiz potrzeb poszczególnych jednostek policji oraz zgłoszenie ich już na etapie wstępnego planowania budżetu. Należy przy tym podkreślić, że rok 2023 był kolejnym, w którym wystąpiła konieczność zasilania budżetu Policji środkami z rezerw celem pokrycia wydatków, które powinny zostać sfinansowane środkami znajdującymi się w budżecie Policji.

W 2023 r. Komendant Główny Policji, jako dysponent III stopnia zrealizował dochody w wysokości 5 747,5 tys. zł. 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 501 869,5 tys. zł, zrealizowanych przez KGP z planu finansowego dysponenta III stopnia stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych³ i aktach wykonawczych.

W wyniku kontroli stwierdzono, jednakże przypadki podwyższania dodatków do uposażenia oraz przyznawanie nagród motywacyjnych w okresie bezpośrednio poprzedzającym przejście funkcjonariuszy na zaopatrzenie emerytalne, bez rzetelnego ich uzasadniania. W ocenie NIK działania te budzą wątpliwości z punktu widzenia celowości i gospodarności wykorzystania środków publicznych, w szczególności, że w przypadku podwyższania dodatków zwiększały one wydatki z budżetu państwa w perspektywie wielu lat, gdyż bezpośrednio wpływały na wysokość świadczeń emerytalnych wypłacanych funkcjonariuszom. W ocenie NIK system wynagradzania policjantów oraz funkcjonariuszy innych służb wymaga pogłębionej analizy pod kątem wprowadzenia zmian, które uczynią go nie tylko bardziej efektywnym i transparentnym, ale również zwiększą atrakcyjność służby oraz motywację funkcjonariuszy w trakcie jej pełnienia.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania roczne za 2023 r. dysponenta II i III st. Skala nieprawidłowości nie wpłynęła na obniżenie oceny ze względu na przyjęty przez NIK próg istotności.

Kontrola Funduszu Wsparcia Policji nie wykazała przypadków niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych w 2023 r.⁴ Koszty zostały poniesione na realizację zadań ustawowych, prawidłowo wykonano przychody i gospodarowano wolnymi środkami Funduszu.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), dalej: ufp.

⁴ Badaniu poddano koszty z Funduszu Wsparcia Policji Centralnego w kwocie 15 882,8 tys. zł.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe - windykacja należności

W ustawie budżetowej na 2023 r.⁶ w części 42 zaplanowano uzyskanie przez Policję dochodów budżetu państwa w kwocie 30 873 tys. zł. Wykonane dochody wynosiły 45 509,6 tys. zł, tj. 147,4% kwoty planowanej i były wyższe o 42 645,1 tys. zł tj. o 106,7% od dochodów uzyskanych w 2022 r.

Głównym źródłem dochodów były wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (9 558,5 tys. zł, tj. 21% dochodów ogółem), kar i odszkodowań wynikających z umów (7 021,1 tys. zł, tj. 15,4%), różnych opłat m.in. za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia w Policyjnych Izbach Zatrzymań, deponowanie broni i amunicji w depozytach Policji (6 704,4 tys. zł, tj. 14,7%) oraz różnych dochodów m.in. płatności za szkody i regresy, zwroty pomocy mieszkaniowej, niepodjęte należności pracownicze, wpływy z tytułu wynagrodzenia dla płatnika ZUS czy nawiązki zasądzone wyrokami sądów (6 178 tys. zł, tj. 13,6%).

Na koniec 2023 r. w Policji wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 125 968,6 tys. zł, w tym zaległości 121 976,5 tys. zł. Należności były wyższe w stosunku do 2022 r. o 13,6% (15 111,5 tys. zł), a zaległości o 15,5% (121 976,5 tys. zł). Wzrost zaległości na koniec 2023 r. wynikał głównie z kar i odszkodowań wynikających z umów, opłat za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia w Policyjnych Izbach Zatrzymań oraz z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie należności.

(akta kontroli tom III str. 311-317, tom IV str. 487-498)

W 2023 r. Komendant Główny Policji, jako dysponent III stopnia zrealizował dochody w wysokości 5 747,5 tys. zł, tj. 608,2% planu (645 tys. zł) i były wyższe o 140,1% od dochodów osiągniętych w 2022 r. Wyższe niż zaplanowano wykonanie dochodów wynikało głównie z większych wpływów z kar umownych za niewykonanie bądź za nienależyte wykonanie umów oraz odszkodowań za zagubione przesyłki listowe polecane w wysokości 3 707,42 tys. zł (64,5% ogółu dochodów).

Dyrektor Biura Finansów wyjaśniła, że na etapie planowania uwzględniono prognozy dochodów. Brak jest możliwości wykazania wszystkich źródeł ich pozyskania czy też dokładnego określenia ich wielkości.

(akta kontroli tom I str. 268-269, 440-442, 443-454, tom IV str. 410-421)

Należności dysponenta III stopnia pozostałe do zapłaty na koniec 2023 r. wyniosły 12 086,7 tys. zł, w tym zaległości 12 056,8 tys. zł. W porównaniu z 2022 r. należności były wyższe o 1 358,3 tys. zł (o 12,7%), a zaległości wzrosły o 1 358,3 tys. zł (o 12,7%). Wzrost należności/zaległości, podobnie jak w latach poprzednich, wynikał w głównej mierze z problemów w ich egzekucji, w tym skuteczności egzekucji prowadzonych przez urzędy skarbowe i przez komorników sądowych.

Zaległości dotyczyły w szczególności kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umów oraz z tytułu odstąpienia od umowy, w kwocie 8 075,6 tys. zł (67% ogółu zaległości); odsetek z tytułu nieterminowego regulowania

⁵ 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.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.) wraz z nowelizacją ustawy budżetowej na 2023 r. (Dz.U. z 2023 poz. 1574).

należności - w kwocie 2 489,7 tys. zł (20,6% ogółu zaległości) i wpływów z różnych dochodów w kwocie 1 032,4 tys. zł (8,6%).

Ustalono, 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 IV str. 422-425, tom VI str. 83, 90-91, 98-102)

W przedłożonym przez BF KGP wykazie zaległości, wg ich stanu na dzień 31 grudnia 2023 r., wykazano 66 pozycji zaległości na łączną kwotę 12 056,8 tys. zł. W okresie styczeń - luty 2024 r. umorzono i spisano bądź spłacono sześć zaległości na łączną kwotę 11,3 tys. zł. Pozostały zaległości o następującej strukturze:

- 4 zaległości o wartościach powyżej 1 mln zł (od 4 374,9 tys. zł do 1 333,7 tys. zł);
- 11 zaległości o wartościach kilkuset tysięcy zł (od 437,5 tys. zł do 100,3 tys. zł);
- 11 zaległości o wartościach kilkudziesięciu tysięcy zł (od 75,6 tys. zł do 10,6 tys. zł);
- 10 zaległości o wartościach kilku tysięcy zł (od 6,6 tys. zł do 1,8 tys. zł);
- 24 zaległości o wartościach poniżej 1 tysiąca zł (od 720 zł do 4,31 zł).

Badanie skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych przeprowadzono na próbie pięciu zaległości, dobranych celowo, na kwotę 9 669,4 tys. zł, stanowiącej 80,2% zaległości ogółem. Stwierdzono, że 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. 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 2023 r. nie były zawierane ugody, natomiast realizowano trzy ugody w zakresie rozłożenia należności na raty zawarte w poprzednich latach. W KGP w 2023 r. nie odraczano ani nie rozkładano na raty należności.

(akta kontroli tom IV str. 426-460, 461-477, 478-498)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez KGP w zakresie dochodzenia należności. Działania w tym zakresie były prowadzone prawidłowo, w szczególności poprzez terminowe ustalanie należności, udzielanie ulg

w spłacie należności zgodnie z obowiązującymi zasadami i podejmowanie niezbędnych czynności w celu windykacji należności od dłużników.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

2.2.1. Wydatki budżetu państwa Policji w części 42⁷ zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2023 w wysokości 14 366 731 tys. zł. Plan ten był wyższy o 1 957 474,8 tys. zł (tj. 15,8%) od wykonania w 2022 r.⁸, a jednocześnie o 1 045 181 tys. zł (tj. 6,8%) niższy od zgłoszonych przez Komendanta Głównego Policji na etapie wstępnego planowania limitu wydatków budżetu na 2023 r.

(akta kontroli tom III str. 393-406, tom VI str. 263-270, tom XII str. 481-500)

W Komendzie Głównej Policji (dysp. II st.) nie zostały ustanowione odrębne procedury dotyczące planowania wydatków budżetowych. W przypadku KGP dysponenta III stopnia, w Polityce Rachunkowości określono zasady tworzenia i obiegu dokumentacji w procesie planowania.

Proces opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2023 rok odbywał się zgodnie z zasadami i terminami wynikającymi z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej⁹. Podział wstępnej kwoty wydatków na 2023 rok oraz kwot wyjściowych na lata 2024 i 2025 dokonany został z uwzględnieniem wytycznych określonych przez MSWiA w piśmie z dnia 19 lipca 2022 r.¹⁰

W dniu 25 lipca 2023 r. Komendant Główny przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji¹¹ projekt budżetu na lata 2023-2025 wskazując, że limit wydatków na 2023 r. w wysokości 12 804 039 tys. zł znacznie odbiega od limitów z lat poprzednich i zabezpiecza potrzeby jednostek wyłącznie na częściowe pokrycie płatności w I kwartale 2023 r. Jednocześnie wskazał na konieczność zwiększenia planu wydatków Policji na 2023 r. o kwotę 2 607 873 tys. zł.

Ustalono, że KGP nie żądała od jednostek podległych wskazania w lipcu minimalnych kwot, które zabezpieczałyby potrzeby Policji (dodatkowych potrzeb niezabezpieczonych w limitach 2023 r.),¹² co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Natomiast planowanie oparto o dane historyczne, ogólne naliczenia dokonywane przez KGP jako dysponenta II st. oraz prognozowanego wykonania z 2022 r.

KGP jako dysponent II stopnia dokonał podziału przyznaných przez Ministra SWiA wstępnych kwot wydatków na poszczególnych dysponentów III stopnia nieadekwatnie do ich potrzeb, pozostawiając najwięcej środków budżetowych dla KGP dysponenta III stopnia (280,66%), a najmniej na Szkołę Policyjną w Katowicach (84,62%)¹³. We wstępnym projekcie planu wydatków budżetowych KGP dysponenta III stopnia

⁷ Komenda Główna Policji dysp. II st.

⁸ Wykonanie w 2022 r. wyniosło 12 409 256,2 tys. zł.

⁹ Dz. U. poz. 745, ze zm.

¹⁰ Pismo znak: znak DB-B-0334-29-13/2022.

¹¹ Pismo znak: FB-5351/2022.

¹² Jedynie KWP w Szczecinie wskazało dodatkowe potrzeby.

¹³ W projekcie ustawy budżetowej (do limitu) w stosunku do wykonania budżetu w 2021 (dotyczy paragrafów z czwartą cyfrą 0) KGP BF (dysponenta III stopnia)- 280,66%, KWP Łódź – 101,64%, KWP Lublin – 98,26%, KWP Rzeszów – 98,24%, KWP Bydgoszcz – 97,98%, KWP Radom – 97,88%, KWP Poznań – 97,75%, KWP Olsztyn – 97,67%, KWP Opole – 97,55%, KWP Katowice – 97,37%, KWP Wrocław – 96,47%, KWP Gdańsk – 96,43%, KWP Gorzów Wlkp. – 96,37%, KWP Kraków- 96,12%, KWP Kielce- 96,05%, SP Piła - 95,79%, KWP Szczecin – 95,51%, KWP Białystok- 95,17%, KSP Warszawa- 93,21%, SP Słupsk – 92,45%, CSP Legionowo – 92,28%, SP Katowice – 84,62%.

zaplanowano środki finansowe, które nie zostały zrealizowane w 2023 r. ani w latach 2021-2022. Dotyczyło to rozdziałów 75403 – Jednostki terenowe Policji¹⁴, w rozdziale 75404 – Komendy wojewódzkie Policji¹⁵ oraz w rozdziale 75405 Komendy powiatowe Policji¹⁶ na łączną kwotę 1 046 666 tys. zł. Spowodowało to nadwyżkę środków finansowych w KGP dysponenta III stopnia, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Komendant Główny Policji co prawda nie informował Ministra Spraw Wewnętrznych, przed podjęciem pierwszych prac planistycznych nad opracowaniem projektu ustawy budżetowej na 2023 r., na niedoszacowanie wstępnych kwot wydatków, lecz uczynił to w trakcie procesu planowania. Zastępca Komendanta Głównego Policji wskazał, że: „Informacja o niedoszacowaniu budżetu Policji jest corocznie podkreślana zarówno na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok następny, jak również w trakcie realizacji wydatków. Informacje w tym zakresie na bieżąco kierowane są do MSWiA w formie korespondencji oraz wniosków o zwiększenie budżetu (...). Na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na 2022 rok Komendant Główny Policji przekazał Ministrowi SWiA informację, że przekazane limity na lata 2022-2024 są niewystarczające do zapewnienia prawidłowej realizacji ustawowych zadań nałożonych na Policję. Ministerstwo posiadało zatem wiedzę o niepełnym zabezpieczeniu limitów na 2022 rok, co ma jednoznaczne przełożenie na kolejne lata. Poziom wydatków realizowany przez jednostki Policji jest jasno weryfikowalny z miesiąca na miesiąc, co obrazowane jest w składanych sprawozdaniach Rb-28 za kolejne miesiące. Wieloletnie niedoszacowanie budżetu Policji, także na rok 2022, oraz znaczny wzrost cen towarów i usług spowodowały, że jednostki Policji posiadały możliwość płynnej realizacji wydatków jedynie do końca lipca, natomiast już w sierpniu występowały znaczne trudności zarówno w zakresie wydatków rzeczowych, jak również dotyczących należności i świadczeń wypłacanych funkcjonariuszom. Powyższe problemy zgłoszono w ramach analizy wydatków za I półrocze 2022 r. wskazując jednocześnie, że bez stosownego zwiększenia Policja nie będzie mogła uregulować wszystkich zobowiązań wymagalnych już od początku sierpnia. Począwszy od sierpnia 2022 r., kierowano pisma do MSWiA informujące o niepełnym zabezpieczeniu limitów dla Policji.

Informacje na temat zidentyfikowanych ryzyk, a tym samym 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 oraz wniosków o zwiększenie budżetu Policji w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR (dalej TREZOR), tj.:

- 25 lipca 2022 r.¹⁷ – Komendant Główny Policji przekazał projekt budżetu na lata 2023-2025, w którym wskazał na konieczność zwiększenia projektu planu wydatków o kwotę 2 607 873 tys. zł wraz z uzasadnieniem,
- 27 grudnia 2022 r.¹⁸ – z uwagi na brak odpowiedniego zwiększenia na kolejnych etapach opracowywania projektu ustawy budżetowej na 2023 rok Komendant Główny Policji przekazał informację na temat potrzeb jednostek Policji szacowanych na kwotę 2 218 014 tys. zł. Wartość ta została skorygowana o zmiany dokonane na etapie prac parlamentarnych nad ustawą budżetową. Jednocześnie przekazano

¹⁴ §§ 4010, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4180.

¹⁵ §§ 3070, 4000, 4010, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4180, 4710, 4780, 6050, 6060.

¹⁶ §§ 3070, 4000, 4010, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4180, 4710, 4780, 6050, 6060.

¹⁷ Pismo znak: I.dz. FB-5351/2022.

¹⁸ Pismo znak: I.dz. FB-9678/2022.

informację o szacowanych zobowiązaniach za 2022 r., które bez odpowiedniego zwiększenia w 2022 r., ostatecznie obciążą budżety jednostek w 2023 roku,

- 20 stycznia 2023 r.¹⁹ – Biuro Finansów KGP przekazało informacje do MSWiA na temat zobowiązań za 2022 rok, które z uwagi na brak odpowiedniego zwiększenia obciążą budżety jednostek w 2023 roku. Ponadto wskazano, że Policja nie będzie miała możliwości płynnej realizacji wydatków w 2023 roku,
- 2 lutego 2023 r.²⁰ – Komendant Główny Policji zwrócił się z prośbą do Ministra SWiA o wsparcie w pozyskaniu dodatkowych środków do budżetu Policji,
- 22 marca 2023 r.²¹ - określono szacowane potrzeby na poziomie 2 026 944 tys. zł (w tym z tytułu płatności na rzecz PKN ORLEN S.A. – 229 850 tys. zł). Przedmiotowe wystąpienie było podstawą do rozpoczęcia procedury zmiany przeznaczenia środków z rezerwy celowej poz. 4 na uzupełnienie wydatków budżetowych Policji w kwocie 500 mln zł,
- 30 maja 2023 r.²² - wskazano na konieczność zwiększenia budżetu Policji o dodatkowe 1 458 653 tys. zł. Aktualizacja została dokonana w oparciu o dane zebrane z jednostek organizacyjnych Policji,
- 23 czerwca 2023 r.²³ - Komendant Główny Policji poinformował o problemach z płynną realizacją wydatków w związku z koniecznością uregulowania części płatności wobec PKN ORLEN S.A. oraz wskazał na pilną potrzebę zwiększenia budżetu Policji o dodatkowe środki już w pierwszych dniach lipca 2023 r. (łącznie niedoszacowanie budżetu wynosiło 1 403 125 tys. zł),
- 10 lipca 2023 r.²⁴ - Komendant Główny Policji ponownie wskazał na pilną potrzebę zwiększenia budżetu Policji o dodatkowe środki. W piśmie określono łączne niedoszacowanie budżetu Policji w III kwartale na kwotę 564 112 tys. zł (kwota ta nie uwzględniała szacowanych płatności wobec PKN ORLEN S.A. za okres marzec – sierpień),
- 24 lipca 2023 r.²⁵ - wskazano, że przyznany limit nie zabezpiecza w pełni wszystkich potrzeb formacji, a rezygnacja z realizacji niektórych zakupów czy usług jest tylko chwilowym rozwiązaniem „oszczędnościowym”, gdyż spowoduje to powstanie w tym zakresie dużych niedoborów (łącznie niedoszacowanie budżetu Policji oszacowano na poziomie 1 310 129 tys. zł),
- 30 sierpnia 2023 r.²⁶ - Komendant Główny Policji poinformował, że po ponownym dokonaniu szczegółowej analizy potrzeb zgłoszonych przez jednostki Policji oraz uwzględniając jedynie najpilniejsze wydatki razem z płatnościami wobec PKN ORLEN S.A. łączne niedoszacowanie budżetu Policji w 2023 roku kształtowało się na poziomie 1 010 129 tys. zł,
- 6 listopada 2023 r.²⁷ - Komendant Główny Policji przekazał informację, że w budżecie Policji zidentyfikowano niedobór na około 490 mln zł,

¹⁹ Pismo znak: I.dz. FB-498/2023.

²⁰ Pismo znak: I.dz. FB- 714/2023.

²¹ Pismo znak: I.dz. FB-1950/2023.

²² Pismo znak: I.dz FB-3400/2023.

²³ Pismo znak: I.dz FB-4072/2023.

²⁴ Pismo znak: I.dz FB-4637/2023.

²⁵ Pismo znak: I.dz FB-4845/2023.

²⁶ Pismo znak: I.dz. FB-5913/2023.

²⁷ Pismo znak: I.dz. FB-7263/2023.

- 28 listopada 2023 r.²⁸- Komendant Główny Policji na podstawie danych przesłanych przez jednostki organizacyjne Policji wskazał kwotę niedoszacowania budżetu w listopadzie i grudniu w wysokości 267 810 tys. zł.
(akta kontroli tom I str.12-13, tom II str. 194-261, 399-411,414-473, III str. 386-391, tom IV str. 14-49, 68-409, tom V str. 480-484, tom XI str. 1-263)

2.2.2. W 2023 r. plan finansowy Policji został zwiększony do kwoty 16 169 562,2 tys. zł, tj. o 1 802 831,2 tys. zł (o 12,5%), tj. o:

- 1 800 928,2 tys. zł ze środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa. Środki te zostały przeznaczone na uzupełnienie wydatków budżetowych Policji. m.in. na świadczenia dla funkcjonariuszy i wydatki bieżące jednostek Policji (poz. 4 – 800 000 tys. zł), regulację zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa (poz. 16 – 185 955,9 tys. zł), na wypłatę funkcjonariuszom świadczenia motywacyjnego (poz. 35 – 38 729,4 tys. zł), na wypłatę funkcjonariuszom należności w tym: uposażenia, świadczenia za długoletnią służbę oraz dodatku funkcyjnego (poz. 56 – 238 067,8 tys. zł), na wypłatę rekompensat za nadgodziny oraz świadczeń pieniężnych, należności i innych płatności w tym: nagród jubileuszowych, odpraw, ekwiwalentów i pozostałych należności oraz innych świadczeń i równoważników dla pracowników oraz funkcjonariuszy (poz. 72 – 348 848 tys. zł), czy dofinansowanie projektów realizowanych przy udziale środków Unii Europejskiej (poz. 8 – 26 567,8 tys. zł);
- 2,9 tys. zł decyzjami Ministra Finansów na projekty z udziałem środków UE;
- 500 tys. zł ze środków pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa przeznaczonych na przeprowadzenie w dniach 1 - 6 maja 2023 roku na terytorium Republiki Mołdawii przedsięwzięcia szkoleniowego z użyciem floty transportowej oraz policyjnego śmigłowca S-70i Black Hawk wraz z załogą i funkcjonariuszami Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji BOA;
- 1 400,1 tys. zł decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, m.in. na najpilniejsze wydatki bieżące, w tym płatności za energię elektryczną i ciepłą, na finansowanie kosztów zakwaterowania i żywienia funkcjonariuszy Policji, oddelegowanych do wsparcia Straży Granicznej na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej.

(akta kontroli tom I str. 24-345, tom III str. 393-418, tom IV str. 43-44)

Ustalony w ustawie budżetowej pierwotny plan finansowy nie zapewniał funkcjonowania Policji w ciągu całego roku i nie gwarantował długoterminowej płynności finansowej jednostki.

Dodatkowe środki pozyskane z budżetu państwa, nie były w stanie rozwiązać na bieżąco problemów związanych z terminowym regulowaniem wszystkich zobowiązań, m.in. ze względu na wciąż niewystarczającą ilość środków finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że finansowanie działalności KGP ze środków rezerw celowych przeznaczono na zadania, które były znane na etapie konstruowania budżetu na 2023 r. W ocenie NIK powyższe praktyki wskazują na brak zapewnienia ciągłości finansowania działalności Komendy z budżetu państwa w wysokości odpowiedniej do realizowanych i zaplanowanych do realizacji na 2023 r. zadań. W związku z niedoszacowaniem budżetu podejmowano m.in. działania zmierzające do przedłużenia terminów płatności zobowiązań wobec Polskiego Koncernu Naftowego Orlen S.A. nawet o 6 miesięcy²⁹.

²⁸ Pismo znak: FB-7943/2023.

²⁹ Dot. umowy nr 91/37/Crt/22/TJ.

W KGP (dysponent III stopnia) w 2023 r. w odniesieniu do siedmiu miesięcy (wg stanu na ostatni dzień miesiąca) przekroczenie planu zaangażowania ponad posiadany limit wydatków określony w planie (projekcie planu) wystąpiło w siedmiu z 12 miesięcy (wg stanu na ostatni dzień miesiąca), przy czym największe przekroczenia wystąpiły w rozdziałach: 75401 (§ 4000³⁰, § 4610³¹), 75402 (§ 4000³², § 4270³³, § 4580³⁴, § 4610³⁵), 75403 (§ 4000³⁶, § 4270³⁷, § 4430³⁸), 75495 (§ 4000³⁹).

Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że „przyczyną zaangażowania wydatków powyżej planu wydatków było niedoszacowanie budżetu Policji i występujące w trakcie roku budżetowego niedobory. (...) Przekroczenia dotyczyły (...) konieczności ujęcia w księgach rachunkowych faktur za media, za dostawy paliwa oraz części zamiennych (...) konieczności zaangażowania wieloletnich umów, konieczności opłaty obowiązkowego ubezpieczenia pojazdów, (...) obowiązku dokonania opłat sądowych, (...) uiszczenia opłat sądowych od skarg kasacyjnych, konieczności wypłaty odszkodowania za niesłuszne zatrzymanie oraz kosztów postępowania odwoławczego KIO. Przyczyną powyższych przekroczeń były niewystarczające limity w planie finansowym względem faktycznych potrzeb jednostki. Powyższe braki były pokrywane z otrzymanych z Ministerstwa Finansów rezerw celowych na uregulowanie zobowiązań. W paragrafach, gdzie został przekroczony plan zapewniono finansowanie zadań. Zapewniono ciągłość realizowania zadań nałożonych na Policję. W miarę możliwości stosowano przedłużenia terminów płatności”. Ponadto wskazał, iż „z powodu niewystarczających limitów finansowych na 2023 r., nie można było uniknąć wystąpienia przekroczeń zaangażowania poza limity finansowe” (...) Przekroczenie w paragrafach wynikało głównie z umów wieloletnich zawartych w latach poprzednich z terminem realizacji na kolejne lata”.

NIK zauważa, że brak zabezpieczenia w pierwotnym planie finansowym Policji wszystkich wydatków, było czynnikiem istotnie utrudniającym bieżące funkcjonowanie jednostek Policji, na co wskazują m.in. liczba wniosków i decyzji o zmianę w planie dysponenta II (673 wniosków⁴⁰ i 642 decyzji⁴¹) i III stopnia (638 wniosków i 320 decyzji) w TREZORZE.

Ponadto na niedoszacowanie budżetu wskazywały zobowiązania wymagalne⁴², występujące od samego początku roku 2023, które na koniec poszczególnych miesięcy wyniosły: styczeń 2023 r. – 19 961,2 tys. zł, luty – 78,8 tys. zł, marzec 4 252,9 tys. zł, kwiecień 4 277 tys. zł, maj 4 278,8 tys. zł, czerwiec 4 279,7 tys. zł, lipiec 9 529,4 tys. zł,

³⁰ 07.2023 r. – 109,6%, 08.2023 r. – 103,33%, 09.2023 r. – 110,51%, 10.2023 r. – 107,13%, 11.2023 r. – 108,38%.

³¹ 09.2023 r. – 2 738,46%, 10.2023 r. – 2 738,46%, 11.2023 r. – 2 738,46%.

³² 06.2023 r. – 103,93%, 07.2023 r. – 123,07%, 09.2023 r. – 105,68%.

³³ 05.2023 r. – 108,53%, 06.2023 r. – 107,81%, 07.2023 r. – 113,78%, 08.2023 r. – 107,38%, 09.2023 r. – 108,49%, 10.2023 r. – 106,6%, 11.2023 r. – 108,53%.

³⁴ 07.2023 r. – 1584,46%, 08.2023 r. – 1585,45%.

³⁵ 04.2023 r. – 100,77%, 06.2023 r. – 100,16%, 08.2023 r. – 117,15%, 09.2023 r. – 117,15%, 10.2023 r. – 111,31%, 11.2023 r. – 111,73%.

³⁶ 11.2023 r. – 101,1%.

³⁷ 05.2023 r. – 159,68%, 06.2023 r. – 160,66%, 07.2023 r. – 149,07%, 08.2023 r. – 128,15%, 09.2023 r. – 138%, 10.2023 r. – 117,18%, 11.2023 r. – 113,35%.

³⁸ 05.2023 r. – 266,07%, 06.2023 r. – 266,07%, 07.2023 r. – 266,07%, 08.2023 r. – 146,76%, 09.2023 r. – 146,76%, 10.2023 r. – 146,76%.

³⁹ 07.2023 r. – 129,2%, 08.2023 r. – 131,53%, 09.2023 r. – 136,78%, 10.2023 r. – 138,07%, 11.2023 r. – 141,98%.

⁴⁰ 603 wnioski o wydanie decyzji budżetowej Ministra Finansów i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji mające status „uwzględniony” i 70 wniosków o decyzję blokującą środki na wydatki budżetowe dysponenta w sprawie blokowania planowanych na 2023 rok wydatków mających status „zatwierdzony”.

⁴¹ 572 decyzje Ministra Finansów i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023 mające status „uwzględniona” oraz 70 decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie blokowania planowanych na rok 2023 wydatków mających status „zatwierdzona”.

⁴² Powstałe w roku bieżącym zgodnie ze sprawozdaniami budżetowymi RB 28 KGP miesięcznymi KGP dysponenta II stopnia.

sierpień 1 939,4 tys. zł, wrzesień 7 794,7 tys. zł, październik 5 754,9 tys. zł, listopad 3 764,7 tys. zł, grudzień 1 843,9 tys. zł.

(akta kontroli tom V str. 444-452, tom VI str.83-97, 133, 136-137, tom XII str. 481-500)
2.2.3. Zrealizowane przez jednostki Policji wydatki budżetowe wyniosły 16 147 030,2 tys. zł⁴³ (tj. 99,9% planu po zmianach). W porównaniu z 2022 r. wydatki budżetowe Policji były wyższe o 3 737 774 tys. zł, tj. 30,1%. Jak wyjaśniła Główna Księgowa finansowanie budżetu Policji w 2023 r. realizowane było bez udziału środków FWP (w 2022 r. środki przeznaczone z FWP wyniosły 1 442 466 tys. zł). Natomiast plan wydatków w 2023 r. zwiększony został o środki pochodzące z rezerw celowych w wysokości 1 800 928,2 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na uzupełnienie wydatków budżetowych, czy sfinansowanie wydatków wynikających z wejścia w życie przepisów wprowadzających świadczenia za długoletnią służbę czy uregulowanie zobowiązań wymagalnych i inne. Ponadto wpływ na wysokość wydatków miała inflacja i rosnące koszty zakupu materiałów i usług.

(akta kontroli tom III str. 392-437, tom IV str. 4-8)

Według grup ekonomicznych, w strukturze zrealizowanych wydatków budżetowych Policji największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych (14 932 159,9 tys. zł⁴⁴, tj. 92,4%), a następnie wydatki majątkowe (853 455,6 tys. zł, tj. 5,3%), świadczenia na rzecz osób fizycznych (361 414,8 tys. zł, tj. 2,2%). W porównaniu z 2022 r. nastąpił istotny wzrost wydatków majątkowych (o 231,3%).

(akta kontroli tom III str. 392, tom IV str. 4-8)

Największe wydatki budżetowe Policji poniesione zostały na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, tj. w kwocie 11 415 635,5 tys. zł (70,7% wydatków ogółem) i były o 10,7% wyższe niż w roku ubiegłym. Przeciętne zatrudnienie w Policji w 2023 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło 117 767 osób i było o 13 426 osób (tj. 10,2%) niższe niż planowano (131 193 osób). Zatrudnienie funkcjonariuszy wyniosło przeciętnie 95 209 osób, tj. o 11 650 osób (10,9%) mniej od planowanego (106 859); członków korpusu służby cywilnej (dalej: ksc) 11 313 osób, tj. mniej o 999 osób (8,1%) od planowanego (12 312) i pracowników Policji (osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń) 11 246 tj. mniej o 776 osób (6,5%) w stosunku do planu (12 022 osób). W stosunku do 2022 r. zatrudnienie w Policji ogółem zmniejszyło się o 3 629 osób (3%), w tym w grupie funkcjonariuszy o 3708 osób (3,7%), w grupie członków ksc wzrosło o 42 osoby (0,4%), a wśród pozostałych pracowników Policji wzrosło o 37 osób (0,3%).

2.2.4. Stan zatrudnienia w Policji na koniec 2023 r. wyniósł 119 651 osób, w tym 96 287 funkcjonariuszy (80,5% ogółu zatrudnionych), 11 732,2 członków ksc (9,8%) oraz 11 631,8 pracowników Policji (9,7%).

W 2023 r. wydatki na wynagrodzenia i uposażenia (według sprawozdania Rb-70) w Policji wyniosły ogółem 10 745 699,5 tys. zł, tj. o 890 806 tys. zł (9%) więcej niż w 2022 r. Wynagrodzenia dla funkcjonariuszy wyniosły łącznie 9 180 683,7 tys. zł, tj. o 693 991,5 tys. zł (8,2%) więcej niż w 2022 r., członków ksc wyniosły łącznie 847 443,2 tys. zł, tj. o 106 017,1 tys. zł (14,3%) więcej niż w 2022 r. i pracowników Policji wyniosły łącznie 717 572,5 tys. zł, tj. o 90 797,5 tys. zł (14,5%) więcej niż w 2022 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie/uposażenie na jednego pełnozatrudnionego pracownika/funkcjonariusza w Policji wyniosło 7604 zł i wzrosło o 839 zł, tj. 12,4% w stosunku do 2022 r. Uposażenia funkcjonariuszy wyniosły przeciętnie 8 036 zł (wzrost o 886 zł, tj. 12,4%), członków ksc 6 242 zł (wzrost o 761 zł, tj. 13,9%), a pracowników

⁴³ Na podstawie sprawozdania Rb-28 z dnia 16.02.2024 r.

⁴⁴ W tym wynagrodzenia i pochodne 11 424 337,7 tys. zł.

Policji 5 317 zł (wzrost o 657 zł, tj. o 14,1%). NIK zwraca uwagę, że dane te są zniekształcone, gdyż nie uwzględniają wypłaconych policjantom nagród za osiągnięcia w służbie w 2023 r. przyznanych przez Ministra SWiA w łącznej wysokości 15 913 tys. zł, które zostały uwzględnione w sprawozdaniu Rb-70 w MSWiA.

(akta kontroli tom I str. 346-357, 478-479, tom III str. 427-431, tom V str. 320-321)

W sprawozdaniu Rb-70 za IV kwartał 2023 r. Policji (dysponent II stopnia) 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 budżetowej⁴⁵ dane liczbowe wykazane w „Wykonaniu” według listy płac brutto nie mogą przekraczać [...] planu po zmianach wynagrodzeń. Wyższe kwoty od planowanych wykazano:

- w rozdziale 75403 status zatrudnienia 01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (kol. 14) w kwocie 41 622 704 zł było wyższe o 132 zł od planu po zmianach tych wydatków (kol. 12),
- w rozdziale 75404 status zatrudnienia 10 – funkcjonariusze, wykonanie wydatków z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (dalej: DWR) (kol. 15) w kwocie 139 454 965 zł było wyższe o 28 015 zł od planu po zmianach tych wydatków (kol. 13),
- w rozdziale 75405 status zatrudnienia 10 – funkcjonariusze, wykonanie wydatków z tytułu DWR – kol. 15, wyniosło 460 976 242 zł i było wyższe o 79 295 zł od planu po zmianach tych wydatków (kol.13).

Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że dane liczbowe wykazane w „Wykonaniu” według list płac brutto nie mogą przekraczać ustalonego planu wydatków po zmianach wynagrodzeń, wskazany w rozporządzeniu, należy rozpatrywać jako wykraczający poza wskazania samej ustawy o finansach publicznych. Porównywanie danych „kosztowych” z planem wydatków w świetle dokonywanych zmian planu wydatków i konieczności realizacji wydatków wymagalnych niejednokrotnie doprowadza do sytuacji przekroczenia danych kwot brutto w porównaniu do planu wydatków. Komendant wyjaśnił również, że realizowane wydatki w pełni są odzwierciedlone w planie wydatków i nie dochodzi do faktycznego przekroczenia planu wydatków. Natomiast kwoty przekroczenia wynikały z sytuacji, w których pod koniec roku należało zgodnie z przepisami wypłacić nagrodę roczną policjantowi zwalnianemu ze służby w trakcie roku. Odejścia te są trudne do przewidzenia i pod koniec roku jednostka zabezpiecza plan na realizację tego wydatku w drodze przesunięcia limitów z uposażeń w kwocie netto tj. w ramach posiadanych możliwości, natomiast zapłatę np. zaliczki na podatek dochodowy dokonuje zgodnie z przepisami w kolejnym miesiącu. Powstałe w ten sposób zobowiązania nie są więc wymagalne w danym roku budżetowym i zabezpieczane są z planu wydatków roku kolejnego. Podobna sytuacja występuje w zakresie wypłaty wynagrodzeń, w tym odpraw i ekwiwalentów w zakresie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Wskazane kwota przekroczenia wysokości kosztów w stosunku do planu wydatków wynika z płatnych w styczniu 2024 roku składek zdrowotnych i zaliczek na podatek dochodowy”.

(akta kontroli tom V str. 315-317)

⁴⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 454.

Realizując sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. wnioski⁴⁶ Dyrektor Biura Finansów KGP poleciła wzmocnić nadzór nad sporządzaniem sprawozdań Rb-70. Ponadto Dyrektor Biura Finansów KGP wystąpiła do Ministerstwa Finansów⁴⁷ z prośbą o zmianę zasad sporządzania sprawozdania Rb-70, tj. propozycji rozważenia usunięcia zalecenia w § 17 ust. 1 załącznika nr 35 „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa” do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, stanowiącego, że dane liczbowe wykazane w „Wykonaniu” według listy płac brutto nie mogą przekraczać (...) planu po zmianach wynagrodzeń. W odpowiedzi Ministerstwo Finansów nie zaakceptowało tej propozycji.

(akta kontroli tom I str. 14, 366-375)

2.2.5. Komendant Główny Policji, jako dysponent II st. budżetu państwa złożył 70 wniosków w sprawie blokad wydatków Policji z budżetu państwa na łączną kwotę 4 773,8 tys. zł (100% blokad w 2023 r.), przy czym kwota blokad środków z rezerw wyniosła 1 726,8 tys. zł (36,2%)⁴⁸.

(akta kontroli tom II str. 60-132, tom III str. 370-372)

2.2.6. Zobowiązania Policji w 2023 r. wyniosły 1 029 845 tys. zł i były niższe niż w 2022 r. o 151 664,1 tys. zł (tj. 12,8%)⁴⁹. Największe zobowiązania powstały w grupie wydatków bieżących 983 394 tys. zł, w tym wynagrodzenia i pochodne 788 797,4 tys. zł i zakup materiałów i usług 154 609,6 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 324-326)

Na dzień 31 grudnia 2023 r. w Policji wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości 1 900,6 tys. zł⁵⁰, które były niższe o 45 679,2 tys. zł od kwoty zobowiązań wymagalnych w 2022 r. Faktyczna kwota zobowiązań wymagalnych była wyższa, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze sprawozdawczość.

Główna Księgowa wyjaśniła, że „zobowiązania wymagalne na dzień 31.12.2023 r. wystąpiły we wszystkich Komendach Wojewódzkich Policji poza Szkołami Policji. Dotyczyły odsetek od nieterminowo regulowanych w 2023 r. zobowiązań (§ 4580). Przyczyną ich wystąpienia było niedoszacowanie planu na 2023 r. Nie zostały opłacone na koniec roku, gdyż trwają negocjacje w celu ich anulowania”.

(akta kontroli tom III str. 321-326)

2.2.7. Wydatki budżetowe KGP (dysponent III stopnia) w 2023 r. wyniosły 1 275 222,5 tys. zł⁵¹ tj. 98,7% planu po zmianach i były wyższe o 47 822,6 tys. zł w porównaniu do 2022 r. (tj. o 80,9%). W 2023 r. w jednostce wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości 455,11 zł i dotyczyły odsetek od nieterminowych płatności. Faktyczna kwota zobowiązań wymagalnych była wyższa, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze sprawozdawczość.

Dysponent III stopnia (na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp) zawnioskował o zablokowanie wydatków z budżetu państwa na łączną kwotę 877,6 tys. zł, w tym środków z rezerw w wysokości 288,8 tys. zł (32,9%)⁵².

⁴⁶ Wystąpienie pokontrolne nr KPB.410.001.05.2023 Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 kwietnia 2023 r. zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 28/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 maja 2023 r.

⁴⁷ Pismo FRS-770/2023 z dnia 2 maja 2023 r.

⁴⁸ Blokady planowanych wydatków w Policji w paragrafach z czwartą cyfrą 0 – 1 640,5 tys. zł, z tego z rezerw celowych 1 559 tys. zł.

⁴⁹ Na podstawie sprawozdania Rb-28 z dnia 16.02.2024 r.

⁵⁰ Na podstawie sprawozdania RB-28 z dnia 16.02.2024 r. sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2023 rok.

⁵¹ Na podstawie sprawozdania Rb-28 z dnia 14.02.2023 r.

⁵² Blokady dysponenta III st. w paragrafach z czwartą cyfrą 0 – 267,5 tys. zł (w całości z rezerw celowych).

(akta kontroli tom II str. 13-21, 141-191, 412-413, 485-490)

2.2.8. Wykonanie wydatków budżetowych w 2022 r. (w paragrafach z czwartą cyfrą 0) KGP dysponenta III stopnia wyniosło 754 139,32 tys. zł, a w 2023 r. 1 243 201,31 tys. zł, z czego rezerwy celowe na 2023 r. stanowiły 250 623,04 tys. zł (tj. 20,2% planu po zmianach w 2023 r.)

Jako uzasadnienie zaplanowania kwoty 2 226 887 tys. zł do wydatkowanej 1 243 201,31 tys. tj. (55,83% ustawy budżetowej), Komendant wyjaśnił, że: „(...) sposób planowania budżetu Policji wskazuje na planowanie w limicie wydatków KGP środków, które w trakcie roku - po wystąpieniu zaplanowanego zadania - są przekazywane do właściwej jednostki. Wszystkie środki zaplanowane na plan remontów, plan inwestycji budowlanych, waloryzację uposażeń, przyjęcia do służby, podział etatów z rezerwy etatowej są wykorzystane na zaplanowane cele, bądź w przypadku generowania oszczędności w tych kategoriach wydatków przekazywane przez Komendanta Głównego Policji na zabezpieczanie zgłaszanych potrzeb celem ich terminowej realizacji”. Komendant uzasadniając cel wniosku o rezerwy celowe, skoro wydatki stanowiły tylko 55,83% ustawy budżetowej wskazał, iż „Z uwagi na znaczące niedobory w budżecie formacji, nadwyżka, o której mowa, nie pozwoliła jednak na sfinansowanie wszystkich niezbędnych wydatków. W związku z tym konieczne było wnioskowanie o dodatkowe środki do budżetu Policji, z rezerw celowych budżetu państwa, szczególnie w zakresie wydatków rzeczowych realizowanych w rozdziałach 75401, 75402 i 75403”.

NIK zauważa, że pozostawianie środków finansowych w dyspozycji Komendanta, a jednocześnie pozyskiwanie środków z rezerw celowych zaburza przejrzystość planowania tych środków.

(akta kontroli tom V str. 436-441, 458-459)

2.2.9. Szczegółowym badaniem objęto 100% zwiększeń planu finansowego KGP z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 500 tys. zł, przeznaczonej na przeprowadzenie szkolenia na terytorium Mołdawii⁵³, którą wykorzystano w 19% (95,1 tys. zł). Środki wydatkowano przede wszystkim na: paliwo lotnicze, opłaty lotniskowe oraz ubezpieczenie funkcjonariuszy.

Niepełne wykorzystanie środków wynikało m.in. z założenia, że dysponentem śmigłowca będzie podmiot poza resortu (Fundacja Solidarności Międzynarodowej) dla którego w 2023 r. stawka odpłatności za godzinę lotu wynosiła 15,2 tys. zł. Podczas późniejszych etapów planowania operacji wnioski o udział śmigłowca w działaniach wystosował Dowódca Centralnego Pododdziału Antyterrorystycznego Policji BOA. CPKP BOA, tj. jednostka organizacyjna Policji. W związku z tym poniesiono jedynie koszty w wysokości 95,1 tys. zł.

Zbadano także 30,4% zwiększeń ww. planu z rezerw celowych budżetu państwa dysponenta III stopnia tj.:

- poz. 4 środki rezerwy w kwocie 64 435,9 tys. zł⁵⁴ przeznaczone na uzupełnienie wydatków Policji, głównie na pozapłacowe świadczenia pieniężne, świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracowników i policjantów

⁵³ W dniach 1-10 maja 2023 r. na terytorium Republiki Mołdawii przeprowadzono szkolenie z użyciem floty transportowej oraz policyjnego śmigłowca S-70i Black Hawk wraz z załogą i funkcjonariuszami Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego BOA.

⁵⁴ Przyznanych decyzjami nr: MF/FS7.4143.3.99.2023.MF.1854, MF/FS7.4143.3.99.2023.MF.1854.K03, MF/FS7.4143.3.99.2023.MF.1854.K04, MF/FS7.4143.3.193.2023.MF.3138 MF/FS7.4143.3.193.2023.MF.3138.K02, MF/FS7.4143.3.193.2023.MF.3138.K04, MF/FS7.4143.3.193.2023.MF.3138.K05; MF/FS7.4143.3.81.2023.MF.1433, MF/FS7.4143.3.81.2023.MF.1433.K03.

zwalnianych ze służby bez nabycia prawa do renty bądź emerytury policyjnej, pozostałe należności funkcjonariuszy oraz pozostałe wydatki bieżące. Środki wykorzystano w 98,5%;

- poz. 8 – środki rezerwy przeznaczone na realizację projektu pn. „Bezpieczniej na drogach-pojazdy Ekip Techniki Drogowej i Ekologii dla Policji” w wysokości 4 730,3 tys. zł⁵⁵ ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Środki wykorzystane w 100%;
- poz. 16 Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa w wysokości 7 040,8 tys. zł⁵⁶ – 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 w 85,4%;
- poz. 56 Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania w wysokości 5 524,2 tys. zł⁵⁷ – środki przeznaczone na finansowanie wydatków wynikających z wejścia w życie z dniem 1 marca 2023 r. przepisów wprowadzających świadczenie za długoletnią służbę (ustawa z dnia 26.01.2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę⁵⁸) oraz rozszerzających grupę funkcjonariuszy Policji uprawnionych do otrzymania dodatku stołecznego, a także ustanawiających minimalny próg wysokości dodatku funkcyjnego na stanowiskach służbowych uprawniających do tego dodatku. W związku z niewykorzystaniem kwoty 11,4 tys. zł 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. Wnioskowanie o środki z rezerwy ogólnej i celowych wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe.

(akta kontroli tom IV str. 50-61, V str. 309-313, 324-325, VI str. 96-97, VIII str. 1-577)

2.2.10. Przeciętne zatrudnienie w KGP w 2023 r. wyniosło 3 448 osoby, w tym 2032 funkcjonariuszy, 922 członków ksc oraz 494 pracowników Policji. W porównaniu z 2022 r. przeciętne zatrudnienie było wyższe o 75 osób (2,2%), w tym w grupie funkcjonariuszy zwiększyło się o 72 osób, w ksc zwiększyło się o 18, a w grupie pracowników Policji zmniejszyło się o 15 osób⁵⁹.

Wydatki na wynagrodzenia w KGP (dysponent III stopnia) wyniosły w 2023 r. ogółem 437 686,2 tys. zł i były wyższe niż w 2022 r. o 60 555,3 tys. zł (o 16,1%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2023 r. wyniosło 10 579 zł i było wyższe o 1 226 zł (tj. o 13,1%) w porównaniu z 2022 r. Przeciętne miesięczne uposażenie funkcjonariuszy wzrosło o 12,2% i wyniosło 12 304 zł, przeciętne wynagrodzenie członków ksc wyniosło 8953 zł (wzrost o 15%), a pracowników 6 514 (wzrost o 13,1%).

Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w KGP (ogółem) spowodowany był głównie podwyższeniem wynagrodzeń i uposażeń w 2023 roku, zwiększenia limitu wydatków

⁵⁵ Przyznane decyzją: MF/IP6.4143.3.120.2023.MF.PO II Ś 2014-2020.2132.

⁵⁶ Przyznanych decyzjami nr: MF/FS7.4143.3.344.2023.MF.6324, MF/FS7.4143.3.348.2023.MF.6444, MF/FS7.4143.3.351.2023.MF.6614, MF/FS7.4143.3.351.2023.MF.6614.K01.

⁵⁷ Przyznanej decyzją nr: MF/FS7.4143.3.31.2023.MF.976.

⁵⁸ Dz. U. z 2023 r., poz. 347.

⁵⁹ Na podstawie sprawozdania Rb-70 za cztery kwartały 2023 r. KGP dysp. III st.

z przeznaczeniem na dodatkowy fundusz motywacyjny oraz podniesieniem płacy minimalnej pracowników wynikającym z ustawy budżetowej na 2023 r., świadczeniem za długoletnią służbę, wypłatą świadczeń motywacyjnych dla funkcjonariuszy i wzrostem środków na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego i nagrody rocznej w związku ze wzrostem wynagrodzeń.

(akta kontroli tom I str. 358-365, 477, tom V str. 323-324)

2.2.11. W 2023 r. i I kwartale 2024 r. na zaopatrzenie emerytalne z KGP odeszło łącznie 184 funkcjonariuszy w związku z nabyciem praw emerytalnych. Badaniem kontrolnym objęto wyłącznie 66 wniosków złożonych w 2023 r. W ramach badania stwierdzono, że 44 funkcjonariuszom podwyższono dodatek służbowy lub funkcyjny, w tym w przypadku 33 funkcjonariuszy zwiększenia dokonano w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby w związku z odejściem na emeryturę. W toku kontroli ustalono, że wysokość dodatków do uposażenia ww. funkcjonariuszy po podwyższeniu kształtowała się na poziomie od 750 zł do 5 900 zł. Zwiększenie dodatków wyniosło od 100 zł do 1 500 zł (od 15,38% do 60%) wartości dodatków przed zwiększeniem, na łączną kwotę 26 645 zł. Wśród policjantów, którym podwyższono dodatki w 18 przypadkach data ostatniej zmiany wysokości dodatku funkcyjnego wystąpiła po dacie złożenia raportu o zwolnienie ze służby w 2023 r. a w ośmiu przypadkach jest tożsama z datą złożenia raportu, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W pozostałych siedmiu przypadkach zwiększenia dodatków służbowych dokonano przed złożeniem wniosku o zwolnienie ze służby.

Jak wyjaśnił Komendant Główny Policji jeden przypadek złożenia wniosku o zwolnienie ze służby dotyczył funkcjonariusza, któremu komisja lekarska orzekła niezdolność do służby, pozostałe przypadki wynikały z indywidualnych wniosków bezpośrednich przełożonych zaakceptowanych przez przełożonych właściwych w sprawach osobowych. Wszystkie raporty o zwolnienie ze służby zostały złożone po wydaniu rozkazu o podwyższenia dodatków do uposażenia.

(akta kontroli tom I str. 431-437, tom VI str. 235-262)

Szczegółowym badaniem podwyższenia dodatków funkcyjnych do uposażenia funkcjonariuszom Policji zwolnionych ze służby w wymienionym okresie objęto 12 przypadków⁶⁰ oraz pięć przypadków funkcjonariuszy, którzy zostali zwolnieni ze służby w 2023 r., będących w dyspozycji Komendanta Głównego Policji⁶¹, którym dokonano zmiany dodatku w okresie poprzedzającym odejście ze służby.

W badanej próbie 12 przypadków podwyższenia dodatków, na łączną kwotę 14 350 zł, w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby, ustalono, że:

- podwyższenie dodatków realizowane było na podstawie rozkazów personalnych wydanych przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych;
- spośród badanych dziesięciu funkcjonariuszy otrzymało w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem, podwyższenie dodatku do uposażenia oraz nagrodę motywacyjną (kwoty od 1 100 zł do 18 000 zł), o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- powyższe decyzje (rozkazy) o zmianie wysokości dodatków zostały wydane od dwóch do 40 dni przed złożeniem raportu o zwolnienie ze służby w związku

⁶⁰ Siedem rozkazów Komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji, dwa rozkazy Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji i trzy rozkazy Komendanta Głównego Policji.

⁶¹ Trzech funkcjonariuszy oddelegowanych do pełnienia zadań służbowych poza policją w instytucji krajowej i dwóch funkcjonariuszy, których skierowano do komórek organizacyjnych KGP.

z nabyciem praw emerytalnych;

- we wszystkich badanych przypadkach dodatek funkcyjny został przyznany w miesiącu, w którym funkcjonariusz odchodził ze służby;
- podwyższanie dodatków realizowane było na podstawie rozkazów personalnych funkcjonariuszom w czasie pełnienia przez nich służby na stanowiskach służbowych uprawniających do tego dodatku, co było zgodne z art. 104 ust. 2 ustawy o Policji oraz rozporządzeniem w sprawie dodatków do uposażenia;
- podwyższanie dodatku do uposażenia poprzedzone było w każdym przypadku sporządzeniem przez bezpośredniego przełożonego wniosku personalnego. Wnioski zawierały informacje o funkcjonariuszu, którego wniosek dotyczył, tj. obecne stanowisko, komórkę organizacyjną, proponowaną kwotę podwyższenia dodatku i okres tego podwyższenia a także uzasadnienie;
- uzasadnienia decyzji (rozkazy personalne) w sprawie podwyższenia dodatku w 11 przypadkach nie zawierały wymaganego prawem uzasadnienia faktycznego i prawnego zgodnego z art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego. Uzasadnienia ograniczały się do lakonicznych stwierdzeń takich jak: „umiejętności, zaangażowanie, profesjonalizm i doświadczenie zawodowe w pełni uzasadniają podwyższenie dodatku (...), niniejsza decyzja jest realizacją wniosku personalnego (...), uwzględniając ocenę wywiązywania się z obowiązków i czynności służbowych, ze szczególnym uwzględnieniem rangi zajmowanego stanowiska służbowego, zakresu ponoszonej odpowiedzialności oraz rodzaju i poziomu posiadanych kwalifikacji zawodowych (...)”.

Odnosząc się do ww. ustaleń Komendant Główny Policji wyjaśnił, że przy ocenie zasadności podwyższenia dodatków do uposażenia, uwzględniano indywidualną ocenę każdego funkcjonariusza, stopień ponoszonej odpowiedzialności na zajmowanym stanowisku służbowym, zakres wykonywania czynności, stopień zaangażowania jak również indywidualne okoliczności przemawiające za słuszością podwyższenia przedmiotowego dodatku. Odnośnie braku prawidłowego uzasadnienia decyzji Komendant polecił opracować w Biurze Kadr i Organizacji Policji KGP projekty rozstrzygnięć związanych z uzasadnieniami w przedmiocie przyznawania/podwyższania dodatków do uposażenia.

Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że nie zostały wydane wewnętrzne procedury regulujące zasady podwyższania dodatku służbowego lub funkcyjnego funkcjonariuszy, oraz w chwili obecnej nie są prowadzone prace w celu przygotowania takich procedur. Ponadto wskazał, że decyzja o zmianie ww. dodatków jest decyzją uznaniową właściwego przełożonego w sprawach osobowych a każda zmiana kształtu stosunku służbowego wymaga wydania decyzji administracyjnej w postaci rozkazu personalnego. Zasady przyznania i podwyższania wskazanych dodatków uregulowane są w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego⁶². Mając powyższe na uwadze Komendant Główny Policji uznał, że wprowadzenie procedur wewnętrznych regulujących zasady dotyczące dodatków mogłyby w konsekwencji powodować naruszenie zasad procedury administracyjnej, w tym Komendanta Głównego Policji jako organu II instancji.

⁶² Dz. U. z 2015 r. poz. 1236, ze zm.

Ponadto Komendant wskazał, że podwyższenie dodatku do uposażenia w okresie pełnienia służby, jest niezależne od złożenia raportu o zwolnieniu z Policji w związku z nabyciem praw emerytalnych.

(akta kontroli tom V str. 329-414, tom VI str. 142-143, 192-194, 377-378, 380-381, 451-454)

Analizując pięć przypadków funkcjonariuszy, którzy zostali zwolnieni ze służby w 2023 r. będących w dyspozycji Komendanta Głównego Policji którym dokonano zmiany dodatku - warunków oddelegowania, w okresie poprzedzającym odejście ze służby ustalono, że: funkcjonariusz (identyfikator nr 675515) będący w dyspozycji Komendanta Głównego Policji został oddelegowany do pełnienia zadań służbowych poza Policją w instytucji krajowej. Obowiązki na tym stanowisku ww. pełnił w okresie od 13.06.2022 r. do 30.01.2023 r. z ustalonym uposażeniem w 16 grupie zaszerogowania (poprzednio zaszerogowany w 9 grupie) z dodatkiem funkcyjnym w kwocie 7 917,80 zł (podwyższonego o kwotę 1 574,60 zł rozkazem z dnia 16.01.2023 r. na okres 01.09.2022 r. do dnia 28.02.2023 r.). Ponadto ww. policjant w dniu 24.11.2022 r. (tożsama data wniosku o podwyższenie dodatku) wystąpił z raportem o zwolnienie ze służby z zachowaniem uposażenia, a Komendant Główny Policji wyraził zgodę na odejście ze służby ze stanowiska równorzędnego do zajmowanego w instytucji krajowej (tj. 16 grupy zaszerogowania odpowiadającej stanowisku Komendanta Głównego).

Wyjaśniając powody Komendant wskazał, że przepisy prawa nie obligują go do uzasadnienia swojego stanowiska w sprawie wyrażenia zgody na odejście ze stanowiska równorzędnego.

Były Komendant Główny Policji wydał rozkazy dotyczące funkcjonariuszy będących w dyspozycji Komendanta ze względu na oddelegowanie do instytucji krajowych⁶³ o zmianie dodatków do uposażenia oraz warunków oddelegowania ze wsteczną datą obowiązywania (od 23 dni do 138 dni).

Komendant Główny Policji wskazał, że policjantowi oddelegowanemu do instytucji krajowej uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami do uposażenia wypłaca ta instytucja. W stosownym wniosku określa należności pieniężne i inne świadczenia przysługujące oddelegowanemu policjantowi do wykonywania zadań służbowych w instytucji krajowej. Dlatego warunki finansowe zaproponowane przez instytucję krajową muszą znaleźć odzwierciedlenie w ustalonych na okres oddelegowania składnikach uposażenia wynikających z ustawy o Policji i aktów wykonawczych do tej ustawy. Jeżeli zatem instytucja krajowa proponuje zmianę warunków finansowych w danym, również minionym okresie oddelegowania, to dopuszczalnym jest uwzględnienie przez Komendanta Głównego Policji takiej zmiany poprzez stosowne ustalenie policjantowi uposażenia we wskazanym okresie. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku wskazanych funkcjonariuszy, przy czym wystarczająca w tych przypadkach była zmiana warunków oddelegowania polegająca na ustaleniu nowej kwoty dodatku funkcyjnego od daty wystąpienia przesłanki uzasadniającej taką zmianę.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli podjęte decyzje są wprawdzie zgodne z prawem, to jednak budzą wątpliwości co do celowości, gdyż po krótkim oddelegowaniu funkcjonariusza do instytucji krajowej, zgoda na odejście ze stanowiska równorzędnego powoduje zwiększenie wydatków z budżetu państwa, którego dysponentem jest Komendant Główny Policji oraz wypłatę zwiększonych świadczeń emerytalnych.

(akta kontroli tom V str. 351-370, tom VI str. 142-144)

⁶³ Identyfikator nr 675515, identyfikator nr 627976, identyfikator nr 624159.

Podczas kontroli w Komendzie Głównej Policji poddano analizie podwyższenia dodatków funkcyjnych do uposażenia oraz przyznanych nagród motywacyjnych przez Komendanta Głównego Policji odchodzącym w 2023 r. i I kwartale 2024 r. Komendantom Wojewódzkim i Zastępcom Komendantów Wojewódzkich. W wyniku kontroli ustalono, że we wskazanym okresie odeszło ze służby 32 funkcjonariuszy zajmujących kierownicze stanowiska w Policji, w tym w 2023 roku sześciu Zastępców Komendanta Wojewódzkiego Policji a w 2024 roku 19 Komendantów Wojewódzkich Policji i Zastępców Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz siedmiu funkcjonariuszy pozostających w dyspozycji Komendanta Głównego Policji, po odwołaniu ze stanowiska Komendanta lub Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji. W każdym przypadku podwyższenie dodatku funkcyjnego nastąpiło w okresie czterech miesięcy przed odejściem ze służby i obejmowało miesiąc, w którym funkcjonariusz odchodził ze służby. W toku kontroli ustalono, że wysokość omawianych dodatków do uposażenia ww. funkcjonariuszy po podwyższeniu kształtowała się na poziomie od 4 800 zł do 8 600 zł. Zwiększenie dodatków wyniosło od 1 100 zł do 2 000 zł (od 15,38% do 60%) wartości dodatków przed zwiększeniem, na łączną kwotę 55 600 zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że pięciu funkcjonariuszom podwyższono dodatek funkcyjny po dacie złożenia raportu o zwolnienie ze służby (kwota od 1 100 zł do 2 000 zł, łącznie kwota 7 600 zł).

Ponadto w toku kontroli ustalono, że wskazanym wyżej funkcjonariuszom w okresie czterech miesięcy przed odejściem ze służby zostały przyznane nagrody motywacyjne (w kwotach od 4 000 zł do 12 000 zł) łącznie 592 647 zł.

(akta kontroli tom VI str. 333-336, 339, 383-384)

W ocenie NIK podwyższanie dodatków do uposażenia w okresie bezpośrednio poprzedzającym przejście na zaopatrzenie emerytalne, choć dopuszczalne w świetle przepisów prawa jest działaniem budzącym wątpliwości co do jego zasadności z punktu widzenia celowości i gospodarności wykorzystania środków finansowych pochodzących z budżetu państwa. Biorąc po uwagę, że jednym z głównych celów podwyższania dodatków jest wzmocnienie motywacyjnego charakteru uposażeń, to dysponowanie takimi instrumentami wymaga prawidłowego, nie tylko zgodnego z prawem, ale również celowego i gospodarnego z nich korzystania. Zdaniem NIK nie można mówić o motywacyjnym celu podwyższania uposażeń w stosunku do osób odchodzących ze służby. W ocenie NIK, w praktyce faktyczną przyczyną stosowania tego mechanizmu było dążenie do podwyższania w ten sposób wysokości świadczeń emerytalnych dla tych funkcjonariuszy. Mechanizm ten, funkcjonujący od wielu lat, miał w istocie zastąpić funkcjonariuszom brak środków na podnoszenie dodatków w czasie pełnienia służby, zwłaszcza w sytuacji osiągnięcia szczytu kariery zawodowej w danym korpusie (ukończone szkolenia, staże, zdobyte wieloletnie doświadczenie, pełen profesjonalizm w realizowanych zadaniach). Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na brak jasnych i czytelnych zasad przy ustalaniu wysokości dodatków do uposażeń. W konsekwencji brak takich rozwiązań stwarzało możliwość dowolnego podwyższania dodatków do uposażenia, co z kolei mogło naruszać zasadę równego traktowania zatrudnionych wykonujących takie same obowiązki, na tych samych stanowiskach. W związku z niewypracowaniem zasad podwyższania dodatków policjanci nie mieli wiedzy o tym w jaki sposób wykonywane przez nich czynności będą oceniane oraz co wpływa na wysokość przyznanego dodatku.

W ramach nadzoru Biuro Kontroli KGP w dniach 23-26.01.2024 r. przeprowadziło kontrolę w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie w zakresie „Prawidłowości przyznawania policjantom dodatków do uposażenia w Komendzie Wojewódzkiej

w Olsztynie”, kontrolą objęto rozkazy wydane w okresie od 1 do 23 stycznia 2024 r. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w przyznawaniu dodatków w kontrolowanym garnizonie. Komendant Wojewódzki w Olsztynie podnosząc dodatki funkcyjne na okres bezpośrednio poprzedzający odejście na emeryturę, zastosował kryterium niewynikające z przepisów § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie dodatków, a tylko pozornie wskazał, że dokonał wymaganej przepisem oceny i była ona podstawą podjęcia decyzji. W 24 z 29 przypadkach rozkazy o podwyższeniu dodatku zostały wydane w tym samym dniu co rozkazy o zwolnieniu ze służby oraz w 28 przypadkach daty złożenia raportów były tożsame z datami rozkazów o zmianie dodatku lub różniły się 1-2 dniami. Wysokość podwyższenia dodatków kształtowała się w na poziomie od 1 200 zł do 3 450 zł. Ponadto podczas kontroli BK KGP dokonało analizy przyznawania dodatków w pozostałych jednostkach organizacyjnych Policji, z której wynika, że najniższa kwota podwyższenia dodatku wyniosła 70,60 zł a najwyższa 3 000 zł. Jak wskazano w sprawozdaniu z kontroli najwyższy wzrost dodatków funkcyjnych przed zwolnieniem ze służby był w KWP w Olsztynie 84,09% natomiast najniższy w KWP w Poznaniu 16.94%. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami Biuro Kadr, Szkoleń i Obsługi Prawnej KGP wdrożyło tryb nadzwyczajny stwierdzenia nieważności wydanych decyzji oraz wszczęło postępowanie dyscyplinarne wobec byłego komendanta. Ponadto polecono Komendantowi Wojewódzkiemu w Olsztynie „*podjąć działania zmierzające do kształtowania polityki kadrowej w zakresie podwyższania ww. dodatków w taki sposób, aby spełniały one funkcję motywacyjną wobec policjantów (...)*”.

(akta kontroli tom V str. 424-435)

2.2.12. W KGP wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 12 622,6 tys. zł, co stanowiło 99,9%. W porównaniu do 2022 r. były wyższe o 2 107,5 tys. zł (o 20%). Wydatki wynikały w szczególności z tytułu 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 II str. 482-484, 490)

2.2.13. Wydatki bieżące KGP zostały zrealizowane w 2023 r. w kwocie 860 017,6 tys. zł, co stanowiło 98,8% planu po zmianach. W porównaniu z rokiem 2022 wydatki były wyższe o 280 797,9 tys. zł (48,5%). 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 II str. 490)

2.2.14. Wydatki majątkowe KGP zostały zrealizowane w 2023 r. w kwocie 402 582,3 tys. zł, co stanowiło 98,4% planu po zmianach. W porównaniu z rokiem 2022 wydatki były wyższe o 287 340,3 tys. zł (249,3%) i poniesiono je m.in. zakupu samochodów, sprzęt elektroniczny i łączności, sprzęt informatyczny, sprzęt techniki specjalnej oraz środki transportu, w tym sprzęt taboru lotniczego.

Wzrost wydatków majątkowych w porównaniu z rokiem 2022 nastąpił w szczególności w związku z wpłaceniem zaliczki w wysokości 140 000 tys. zł na zakup śmigłowca Black Hawk oraz współfinansowania w wysokości 25 000 tys. zł na zakup czterech śmigłowców Bell. Ponadto w 2022 r. wydatki majątkowe w kwocie 161 367,8 tys. zł z Programu modernizacji Policji realizowane były z Funduszu Wsparcia Policji, natomiast w 2023 r. ze środków budżetowych.

W planie finansowym wg ustawy budżetowej kwotę wydatków majątkowych ustalono na 334 084 tys. zł⁶⁴. W ramach realizacji tych wydatków w KGP przyjęto do realizacji 83 zadania o wartości 306 266 tys. zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji 20 zadań o wartości 52 385,3 tys. zł. W większości przypadków środki zostały przeniesione na realizację innych zadań w zakresie wydatków majątkowych, przekazane do jednostek terenowych Policji na realizację zadań z zakresu OST 112. Zmiany wynikały m.in. z konieczności zabezpieczenia środków na inne najpilniejsze zadania, niewystarczających środków na realizację inwestycji (znaczny wzrost kosztów). Do realizacji wprowadzono 68 nowych zadań o wartości 190 959,2 tys. zł. Wg stanu na 31 grudnia 2023 r. w pełnym zakresie zrealizowano 117 ze 131 zadań, 10 zadań o wartości 74 395,3 tys. zł. zrealizowano częściowo, a z czterech zadań o wartości 773,8 tys. zł nie zrealizowano. Zadania te zostały przeniesione do realizacji w ramach planu finansowego KGP na 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 463-470, tom II str. 490)

W 2023 w ramach poniesionych wydatków majątkowych wykonano m.in. termomodernizację i modernizację budynku A przy ul. Taborowej 33 B w Warszawie (3 873,5 tys. zł) oraz wybudowano na terenie Lotniska Warszawa – Babice obiekt dla symulatora śmigłowca (7 873,7 tys. zł). Poniesiono również wydatki na zakupy inwestycyjne, w tym w szczególności na: zakup licencji i oprogramowania (26 320,4 tys. zł), 32 serwery (26 310,1 tys. zł), 284 przełączniki sieciowe (13 821,5 tys. zł), 119 routerów (11 052 tys. zł), 309 komputerów (8.591,3 tys. zł), 340 urządzeń wielofunkcyjnych (4 668,8 tys. zł). Zakupiono również 138 szt. różnego typu pojazdów (16 098,9 tys. zł), sześć systemów do analizy DNA (5 313,9 tys. zł), 40 urządzeń ochrony kryptograficznej (2 155 tys. zł), pięć ciężkich kombinezonów dla pirotechnika (2 940,7 tys. zł), 28 detektorów skażeń lub promieniowania (1 144,6 tys. zł), siedem bezzałogowych statków powietrznych (596,2 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 475-482 tom III str. 438-439)

2.2.15. Szczegółowym badaniem prawidłowości wydatków KGP objęto próbę 37 wydatków obejmujących 256 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych⁶⁵ w tym wydatki budżetu państwa o wartości 332 072,6 tys. zł (26% wydatków dysponenta III stopnia), dobraną w sposób losowy⁶⁶ oraz celowy⁶⁷.

Stwierdzono, że zbadane wydatki były ujęte w planie finansowym KGP, a dowody księgowe spełniały wymogi formalne. W przypadku zakupów środków trwałych były one ujmowane w ewidencji środków trwałych i przekazywane do użytkowania.

(akta kontroli IV str. 67, tom V str. 325-327, tom XI str. 347-371, tom XIII str. 1-26, 99-151, 441-503)

Stwierdzono trzy przypadki dokonania płatności po terminie wynikającym z umowy, w których kontrahent nie wystąpił z notami odsetkowymi. Dwie faktury, na łączną kwotę 122,5 tys. zł opłacono z 12 i 19 dniowym opóźnieniem, za zgodą kontrahenta, z powodu

⁶⁴ W tym środki będące w dyspozycji Komendanta Głównego Policji w rozdziale 75405 w wysokości 27 818 tys. zł.

⁶⁵ W tym 2 wydatki dobrane celowo – 57 dowodów księgowych - na kwotę 42 639,0 tys. zł.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Ponadto badaniem objęto wydatki finansowane ze środków europejskich niepodlegających zwrotowi 169 796,9 tys. zł.

braku środków finansowych. W przypadku faktury, na kwotę 372,1 tys. zł, wystawionej przez firmę telekomunikacyjną (termin płatności przypadał 16.12.2023 r., a płatności dokonano 29.12.2023). Biuro Finansów KGP naliczyło odsetki w dniu 27 marca 2024 r., które zostały ujęte w księgach rachunkowych na koniec IV kwartału 2023 roku. Komendant Główny Policji stwierdził, że odsetki zostaną wykazane w korekcie sprawozdania Rb-28 rocznym.

(akta kontroli tom XI str. 264-346, tom XIII str. 9, 11, 225-440)

Komendant Główny Policji wyjaśnił, że w KGP (dysponent III), w związku z odraczaniem przez kontrahentów terminów płatności, na koniec kwartałów w 2023 roku nie występowały zobowiązania przeterminowane, w związku z tym nie ewidencjonowano odsetek od zobowiązań przeterminowanych. KGP posiadała zgodę na prolongowanie (odroczenie) terminów płatności.

Odnosząc się do powyższego NIK zauważa, że zgodnie z art. 8 ust. 1 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych⁶⁸, wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie zapłaty w transakcji handlowej, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, a ustalony termin zapłaty nie może być, co do zasady, dłuższy niż 30 dni. Zatem od 31 dni przysługują wierzycielowi odsetki ustawowe, które są zobowiązaniami wymagalnymi.

Z prowadzonej przez KGP korespondencji w sprawie prolongaty terminów płatności wynikało, że opóźnienia w zapłacie związane były z brakiem wystarczających środków w limicie wydatków Policji w stosunku do limitu wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2023 r.

(akta kontroli tom XI 269-273, 279-280, tom XIII str. 9,11, 235-236, 266, 278, 291-292, 308, 320, 342)

2.2.16. Zobowiązania KGP w 2023 r. wyniosły 73 587,6 tys. zł⁶⁹ i były wyższe niż w 2022 r. o 30 322,2 tys. zł. (o 58,4%).

Komendant wyjaśnił, iż wzrost zobowiązań w 2023 r. w stosunku do roku 2022 wynikał m.in. z faktu, iż część faktur za 2023 r. wpłynęła 28 grudnia i nie została opłacona do końca roku. Ponadto w 2023 r., z uwagi na podwyżki wzrosły zobowiązania z tytułu nagrody rocznej w stosunku do zobowiązań 2022 r.

(akta kontroli VI str. 337-374)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W procesie wstępnego planowania budżetu Policji na 2023 r. nie żądano od jednostek podległych ustalenia rzeczywistych potrzeb finansowych, które w pełni zabezpieczałyby możliwość realizacji zadań Policji.

Komendant wyjaśnił m.in., że zebrano z jednostek Policji przewidywane wykonanie wydatków za 2022 rok (łącznie budżet państwa i Fundusz Wsparcia Policji „centralny”) i na podstawie tych danych w Biurze Finansów KGP oszacowano zbiorczo dla całej Policji dodatkowe potrzeby na 2023 rok, nieznajdujące pokrycia we wstępnym limicie wydatków na 2023 r. W zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych, wynagrodzeń oraz uposażeń limity wynikały z ogólnych naliczeń dokonywanych przez KGP jako dysponenta II stopnia. Wskaźnikiem brany pod uwagę przy planowaniu świadczeń nie była liczba uprawnionych,

⁶⁸ Dz.U. z 2023r. poz. 1790.

⁶⁹ Na podstawie sprawozdania Rb-28 z dnia 14.02.2023 r.

lecz prognozowane wykonanie z poprzedniego roku. W zależności od grupy wydatków planowanie następowało na podstawie danych historycznych (wydatki rzeczowe m.in. media, paliwo, podróże służbowe krajowe i zagraniczne), lub na podstawie zidentyfikowanych potrzeb jednostki (min. zakup sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej, remonty obiektów, inwestycje budowlane). Ponadto Komendant wyjaśnił, że „Z uwagi na znaczne niedoszacowanie limitu wydatków nie ma możliwości opracowania planu uwzględniającego wszystkie niezbędne zidentyfikowane potrzeby”.

Zdaniem NIK zidentyfikowanie potrzeb podległych jednostek jest kluczowe w procesie wstępnego etapu planowania, ponieważ pozwala na uwzględnienie różnorodnych perspektyw i celów w planach budżetowych. W ten sposób można lepiej zrozumieć potrzeby i oczekiwania podległych dysponentów budżetu państwa, a tym samym bardziej precyzyjnie i efektywnie zarządzać finansami Policji. NIK zauważa, że w ciągu roku prowadzono bieżącą analizę sytuacji finansowej KGP i jednostek podległych, jednakże zasadnym byłoby żądanie od tych jednostek rzetelnych analiz oraz zgłaszania potrzeb już na etapie wstępnego planowania, zaś na etapie tworzenia analizy w KGP uwzględnienie prognozowanych czynników makroekonomicznych (np. prognozowana inflacja i związany z nią wzrost kosztów paliwa, usług, energii itp.) i wyraźne wskazywanie Ministrowi SWiA ryzyk wynikających z niedoszacowania środków, w tym zwłaszcza dotyczących zapewnienia oczekiwanego przez obywateli poziomu bezpieczeństwa na terenie całego kraju.

W ocenie NIK pomimo wielokrotnych, bieżących analiz wykonywanych w KGP brak było rzetelnego rozpoznania rzeczywistych potrzeb jednostek w zakresie wydatków na 2023 r. na wstępnym etapie planowania. W ocenie NIK podział limitów przez KGP nie może stanowić jedyne go elementu procesu planowania.

(akta kontroli tom I str. 12-13, tom II str. 194-195, tom IV str. 14-49, 68-409, Tom V str. 480-484).

2. KGP jako dysponent II stopnia dokonał podziału przyznaných przez Ministra SWiA wstępnych kwot wydatków na poszczególnych dysponentów III stopnia nieadekwatnie do potrzeb, pozostawiając najwięcej środków budżetowych na KGP BF (280,66%) a najmniej na SP Katowice (84,62%)⁷⁰. We wstępnym projekcie planu wydatków budżetowych KGP dysponenta III stopnia zaplanowano środki finansowe, które nie zostały zrealizowane w 2023 r. ani nie były realizowane w latach poprzednich 2021-2022. Dotyczyło to rozdziałów 75403 – Jednostki terenowe Policji⁷¹, w rozdziale 75404 – Komendy wojewódzkie Policji⁷² oraz w rozdziale 75405 Komendy powiatowe Policji⁷³ na łączną kwotę 1 046 666 tys. zł, co spowodowało nadwyżkę KGP jako dysponenta III stopnia.

Komendant wyjaśnił m.in., że na etapie wstępnych limitów wydatków w limicie Komendy Głównej Policji (dysp. III st.) ujęte zostały środki do dyspozycji Komendanta Głównego Policji, co do których nie było możliwe precyzyjne wskazanie jednostki i czasu realizacji

⁷⁰ W projekcie ustawy budżetowej (do limitu) w stosunku do wykonania budżetu w 2021 (dotyczy paragrafów z czwartą cyfrą 0) KGP BF (dysponenta III stopnia)- 280,66%, KWP Łódź – 101,64%, KWP Lublin – 98,26%, KWP Rzeszów – 98,24%, KWP Bydgoszcz – 97,98%, KWP Radom – 97,88%, KWP Poznań – 97,75%, KWP Olsztyn – 97,67%, KWP Opole – 97,55%, KWP Katowice – 97,37%, KWP Wrocław – 96,47%, KWP Gdańsk – 96,43%, KWP Gorzów Wlkp. – 96,37%, KWP Kraków- 96,12%, KWP Kielce- 96,05%, SP Piła - 95,79%, KWP Szczecin – 95,51%, KWP Białystok- 95,17%, KSP Warszawa- 93,21%, SP Słupsk – 92,45%, CSP Legionowo – 92,28%, SP Katowice – 84,62%

⁷¹ §§ 4010, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4180

⁷² §§ 3070, 4000, 4010, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4180, 4710, 4780, 6050, 6060

⁷³ §§3070, 4000, 4010, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4180, 4710, 4780, 6050, 6060

wydatków. Środki te planowane były na realizację wydatków poszczególnych jednostek Policji każdego szczebla i dotyczyły m.in. wynagrodzeń i pochodnych, finansowania operacji policyjnych, koordynowanego centralnie planu remontów Policji oraz planu inwestycji Policji (inwestycje budowlane). Środki te w trakcie roku po wystąpieniu określonego zdarzenia były przekazywane do budżetu właściwego KWP lub szkoły policyjnej. Komendant wyjaśnił również, że „(...) przy niewystarczających limitach finansowych Komendant Główny Policji jest zmuszony podejmować czynności mające na celu zminimalizowanie ryzyka utraty płynności finansowej. Jednym z mechanizmów zaradczych jest pozostawianie środków do dyspozycji i bieżące, sukcesywne rozdzielanie ich zgodnie z potrzebami jednostek i decyzjami Komendanta Głównego Policji”.

NIK wskazuje, że zaplanowanie wydatków w rozdziałach, z których KGP jako dysponent III stopnia nie dokonywała wydatków w latach 2021-2023 r. było działaniem nierzetelnym, gdyż powodowało to nadwyżkę planu finansowego w tej jednostce w stosunku do jej realnych potrzeb i tym samym zaburzało przejrzystość procesu planowania i realizacji budżetu.

(akta kontroli tom III str. 386-391, tom IV str. 14-49, tom VI str. 199)

3. W wyniku kontroli stwierdzono, że w przypadku siedmiu faktur na łączną kwotę 20 617,4 tys. zł wystawionych, za dostawę energii elektrycznej⁷⁴, płatności dokonano z opóźnieniem wynoszącym od 4 do 36 dni. W związku z powyższym zapłacono odsetki z tytułu nieterminowych płatności w wysokości 81,6 tys. zł⁷⁵. Wydatku dokonano z Funduszu Wsparcia Policji, a odsetki naliczone przez wykonawcę zostały ujęte w księgach rachunkowych Komendy Głównej Policji.

Komendant Główny Policji wyjaśnił m.in., że w przypadkach, w których kontrahent nie wyraził zgody na prolongatę terminu płatności odsetki zostały ujęte w księgach rachunkowych na podstawie not wystawionych przez kontrahenta. Z prowadzonej przez KGP korespondencji w sprawie prolongaty terminów płatności wynikało, że opóźnienia w zapłacie związane były z brakiem wystarczających środków w limicie wydatków Policji w stosunku do limitu wydatków określonych budżetowej na 2023 r.

Dokonanie płatności po terminie stanowi naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

(akta kontroli tom XI str. 264-346, tom XIII str. 9, 11, 225-440)

4. Po ponad czterech miesiącach od wydania zarządzenia Nr 220 Prezesa Rady Ministrów z 22.06.2023 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie przyznania MSWiA, z ogólnej rezerwy budżetowej w kwocie 500 tys. zł⁷⁶, Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji (pismem FB-6577/2023/KW z dnia 31.10.2023 r.) zwrócił się do Sekretarza Stanu w MSWiA o podjęcie działań mających na celu zmianę zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, tak aby pozostałość środków z rezerwy ogólnej w kwocie 404,9 tys. zł można było przeznaczyć na odtworzenie i utrzymanie zdolności do lotu śmigłowca Black-Hawk. Do końca roku budżetowego KGP nie otrzymała odpowiedzi w tej sprawie, co w konsekwencji spowodowało niewykorzystanie przez Policję środków w wysokości 404,9 tys. zł.

⁷⁴ FV/O/S1/0035263/23 z 15.03.2023 r. na kwotę 2 818,1 tys. zł, FV/O/S1/0081406/23 z 15.06.2023 r. na kwotę 2 994,9 tys. zł, FV/O/S1/0091562/23 z 13.07.2023 r. na kwotę 2 757,4 tys. zł, FV/O/S1/0107135/23 z 11.08.2023 r. na kwotę 3 137 tys. zł, FV/O/S1/0119063/23 z 15.09.2023 r. na kwotę 3 102,5 tys. zł, FV/O/S1/01145309/23 z 17.11.2023 r. na kwotę 2 929,5 tys. zł, FV/O/S1/0156929/23 z 15.12.2023 r. na kwotę 2 878 tys. zł.

⁷⁵ Zapłacone odsetki w 2023 r. wyniosły 54,8 tys. zł, a w 2024 r. 26,8 tys. zł.

⁷⁶ Rezerwa przeznaczona na przeprowadzenie w dniach 1-10 maja 2023 r. na terytorium Republiki Mołdawii przedsięwzięcia szkoleniowego z użyciem floty transportowej oraz policyjnego śmigłowca S-70i Black Hawk wraz z załogą i funkcjonariuszami Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego BOA.

Ponadto do końca roku, wobec braku informacji za strony MSWiA, nie skorzystano z możliwości dokonania blokady tych środków.

Komendant Główny Policji wyjaśnił, że od momentu zakończenia przedsięwzięcia szkoleniowego trwało rozliczenie jego kosztów. Po ostatecznym ustaleniu niewykorzystanych kwot w połowie lipca 2023 r. podjęto działania mające na celu zagospodarowania przyznanej kwoty na cele związane z nieplanowanym na 2023 rok wykorzystaniem śmigłowca, które przyspieszyło konieczność wykonania resursu technicznego.

W kwestii niezgłoszenia niewykorzystanych środków z rezerwy ogólnej do blokady po 30.11.2023 r. Komendant Główny Policji wyjaśnił m.in., że z informacji przekazanych przez referenta sprawy w MSWiA wynikało, że wniosek o zmianę przeznaczenia rezerwy ogólnej jest procedowany w KPRM. Do dnia 31.12.2023 r. Komenda Główna Policji nie otrzymała informacji dotyczącej ww. wniosku. Niezależnie od tego prace związane z odtworzeniem i utrzymaniem zdolności do lotu oraz prace naprawcze śmigłowca Black Hawk były realizowane w oparciu o środki z budżetu podstawowego. Zmiana Zarządzenia PRM zatwierdzona przed upływem roku budżetowego umożliwiłaby pokrycie tych wydatków ze środków rezerwy ogólnej, a środki budżetu podstawowego mogłyby być przeznaczone na spłatę bieżących zobowiązań.

Zdaniem NIK Komendant Główny Policji miał wystarczająco dużo czasu by zainicjować zmianę przeznaczenia środków z rezerwy ogólnej. Tymczasem działania te podjęto dopiero 31 października 2023 r., co w opinii NIK przyczyniło się do niewykorzystania środków budżetowych z tej rezerwy.

W ocenie NIK ponad czteromiesięczna zwłoka w podjęciu procedur mających na celu zmianę przeznaczenia środków w wysokości 404,9 tys. zł. z rezerwy ogólnej oraz brak zgłoszenia tych środków do blokady z końcem 2023 r. była działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli tom IV str. 50-66, tom VI str. 96-97)

5. Komendant Główny Policji działał w sposób nierzetelny, zwiększając dodatki do uposażenia w dniu lub po dacie złożenia raportu o zwolnienie ze służby w związku z przejściem na emeryturę. Stwierdzono bowiem, że:
- wobec 18 funkcjonariuszy KGP wydano rozkazy podwyższające dodatki funkcyjne/służbowe po dacie złożenia przez nich raportów o zwolnienie ze służby (kwoty od 450 zł do 1 500 zł, łącznie kwota 16 300 zł), a wobec ośmiu funkcjonariuszy w dniu złożenia przez nich raportów o zwolnienie ze służby (kwoty od 450 zł do 750 zł, łącznie było to 4 145 zł). Dziesięciu funkcjonariuszy z ww. grup otrzymało również dodatkowo w tym okresie nagrody motywacyjne na kwotę 46 900 zł (średnio 4 690 zł);
 - wobec 32 byłych Komendantów Wojewódzkich Policji i Zastępców Komendantów Wojewódzkich Policji, którzy odeszli ze służby na przełomie 2023 i 2024 r. wydano rozkazy podwyższające dodatki funkcyjne w okresie bezpośrednio poprzedzającym ich odejście na zaopatrzenie emerytalne (na łączną kwotę 55 600 zł), w tym wobec pięciu funkcjonariuszy po dacie złożenia raportów o zwolnienie ze służby (kwota od 1 100 zł do 2 000 zł, łącznie kwota 7 600 zł). Ponadto wskazanym wyżej funkcjonariuszom w okresie czterech miesięcy przed odejściem ze służby zostały przyznane nagrody motywacyjne na kwotę 592 647 zł;
 - we wszystkich wskazanych powyżej przypadkach zwiększenie dodatków służbowych/funkcyjnych zaczynało obowiązywać w miesiącu, w którym funkcjonariusze ci odchodzili ze służby w Policji.

Szczegółowe badanie próby 12 rozkazów personalnych, którymi zwiększono dodatki funkcyjne/służbowe wykazało także, że żaden z nich nie zawierał adekwatnego uzasadnienia. W rozkazach tych nie określono, jaki okres służby poddawano ocenie, czy też jakie szczególne osiągnięcia funkcjonariusza spowodowały podwyższenie dodatku. Nie było zatem wskazane, jakimi przesłankami kierowali się przełożeni właściwi w sprawach osobowych podejmując przedmiotowe decyzje.

Zastępca Komendanta Głównego Policji nadinsp. Rafał Kochańczyk wyjaśnił, że decyzja o zmianie wysokości dodatków jest decyzją uznaniową właściwego przełożonego funkcjonariusza.

W ocenie NIK ustalony stan faktyczny wskazuje, że zasadniczą lub też nawet jedyną przyczyną wydania wskazanych powyżej rozkazów personalnych było dążenie do zwiększenia uposażeń emerytalnych funkcjonariuszy odchodzących ze służby w Policji. Działanie takie pozostawało w sprzeczności z zasadami przyznawania dodatków do uposażenia⁷⁷, które powinny premiować szczególne, wykonywane w danym okresie obowiązki (dodatek funkcyjny) oraz wysoką jakość wywiązywania się z powierzonych zadań (dodatek służbowy).

Absolutnie nie można się jednak zgodzić z twierdzeniem, że decyzje o przyznawaniu dodatków do uposażeń mają charakter uznaniowy i nie powinny podlegać weryfikacji. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Przytoczony przepis konstytuuje naczelną zasadę finansów państwa oraz nakłada na wszystkie podmioty gospodarujące środkami publicznymi obowiązek szczegółowego analizowania zasadności oraz wysokości ponoszonych wydatków. Nie ulega zatem wątpliwości, że wydając rozkazy personalne, które ze względu na przyjętą w obowiązujących przepisach metodologię określania wysokości świadczenia emerytalnego funkcjonariuszy, będą skutkowały długofalowymi oraz znacznymi obciążeniami dla budżetu państwa Komendant Główny Policji, powinien szczegółowo uzasadniać swoje decyzje. Brak takich uzasadnień należy ocenić jako działanie nierzetelne.

Przedstawiając powyższe stanowisko NIK dostrzega, że mechanizm podnoszenia dodatków przed przejściem na zaopatrzenie emerytalne, funkcjonujący od wielu lat w Policji miał w istocie zastąpić, brak środków na podnoszenie dodatków w czasie pełnienia służby, zwłaszcza w sytuacji osiągnięcia szczytu kariery zawodowej w danym korpusie (ukończone szkolenia, staże, zdobyte wieloletnie doświadczenie, pełen profesjonalizm w realizowanych zadaniach). NIK jednak zauważa, że ten sposób motywowania funkcjonariuszy jest nieprawidłowy z punktu widzenia celowego i gospodarnego dysponowania środkami publicznymi.

W ocenie NIK system wynagradzania policjantów oraz funkcjonariuszy innych służb wymaga pogłębionej analizy i wprowadzenia zmian, które uczynią go nie tylko bardziej efektywnym i transparentnym, ale również zwiększą atrakcyjność służby oraz motywację funkcjonariuszy w trakcie jej pełnienia.

(akta kontroli tom I str. 431-437, tom str. V str. 329-414, tom VI str. 192-194)

6. W toku badania próby wydatków dot. realizacji umowy nr 29/223/Błil/20/AP z dnia

⁷⁷ Określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego Dz.U.2015 poz.1236 ze zm. z dnia 2015.08.26.

25 lutego 2021 r. na zakup usługi wsparcia utrzymaniowego dla systemów SWD, SA SWD, KSIP, SA KSIP, SNP (PSI, OBOZI, KCIK, SA KCIK), SPP, PPU z gwarantowanym czasem naprawy (zadanie nr 1) oraz zakup puli maksymalnie 12 000 godzin na działania związane z rozwojem systemów (zadanie nr 2) stwierdzono, że w umowach z wykonawcą nie zagwarantowano interesu Skarbu Państwa, ponieważ umowa nie przewidywała kar za nieterminowe wykonanie zadania nr 2.

Mimo zakończenia umowy w dniu 31 maja 2023 r. dopiero w dniu 9 listopada 2023 r. dokonano odbioru usług za okresy: 1 grudnia 2022 r. – 28 lutego 2023 r., 1 marca – 31 maja 2023 r.

Zastępca Komendanta Głównego Policji stwierdził, że „Odbiory obejmujące wskazane okresy rozliczeniowe zawierały odrębne zlecenia, dotyczące modyfikacji różnych funkcjonalności w systemach objętych umową. Odbiory funkcjonalności każdego zlecenia były procesem długotrwałym, złożonym, wymagającym indywidualnego podejścia przez biura merytoryczne w zakresie weryfikacji i poprawności działania każdej funkcjonalności.”

W odniesieniu do kar umownych stwierdził, że umowa na zadanie nr 2 - zakup puli osobogodzin na działania związane z rozwojem systemów nie przewidywała kar umownych, albowiem „Wprowadzenie kar za nieterminowe wykonanie zlecenia w ramach zadania nr 2 spowodowałoby każdorazowo przedstawienie przez wykonawcę wydłużonych, bezpiecznych terminów realizacji i doliczenie ryzyka.”

Zdaniem NIK umowa powinna przewidywać kary umowne za zdarzenia powstałe z winy wykonawcy w przypadku obydwu zadań, co zabezpieczałoby właściwie interesy KGP. NIK nie znajduje uzasadnienia dla takiego różnicowania istotnego, z punktu widzenia interesów zamawiającego, rozwiązania. Rezygnacja z kar umownych dla zadania nr 2 o ocenie NIK nie przyspieszyła realizacji zadania, gdyż jego odbiór opóźnił się o kilka miesięcy.

(akta kontroli tom VI str. 191-192, 200-232, tom XIII str. 10, 28-92, 95-96)

Opis stanu faktycznego

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2023 wydatki budżetu środków europejskich w Policji zostały zaplanowane w wysokości 183 538 tys. zł (na realizację projektów w ramach pięciu programów). W trakcie roku 2023, budżet środków europejskich został zwiększony do kwoty 237 118,2 tys. zł⁷⁸ na podstawie pięciu decyzji Ministra Finansów o środki z rezerw celowych (część 83 poz. 98) na łączną kwotę 52 589,2 tys. zł oraz środki z limitu MSWiA w kwocie 991 tys. zł.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. plan wydatków budżetu środków europejskich wyniósł 236 672 tys. zł.

Wydatki budżetu środków europejskich Policji zrealizowane zostały w wysokości 227 024,3 tys. zł (tj. 95,9% planu po zmianach). W porównaniu do 2022 r. były wyższe o 122 198,2 tys. zł, tj. o 116,6%. Komendant zgłosił dysponentowi części 42 budżetu państwa do blokady wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 8 461,5 tys. zł, z czego 41,5 tys. zł w ramach rezerwy celowej.

Wydatki zostały poniesione w ramach pięciu programów:

- Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa, gdzie

⁷⁸ W 2023 r. plan budżetu środków europejskich został zmniejszony o kwotę 446 tys. zł z przeznaczeniem dla innych niż Policja służb podległych Ministrowi SWiA.

- zrealizowano wydatki w wysokości 12 366,9 tys. zł (75,6,1% planu po zmianach),
- Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa, gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 233 tys. zł (95,4% planu po zmianach),
 - Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 206 877,9 tys. zł (99,6% planu po zmianach),
 - Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020, gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 1 840,7 tys. zł (94,5% planu po zmianach),
 - Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego 2014-2020, gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 5 705,8 tys. zł (54,6% planu po zmianach).

(akta kontroli tom I str. 16-23 tom II str. 22, 493-496, tom IV str. 6-8)

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich przez KGP (dysponenta III stopnia) w 2023 r. wyniosło 217 159,9 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach i było wyższe o 145 217,4 tys. zł w porównaniu do wydatków w 2022 r. Plan wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony per saldo o 57 151,6 tys. zł, tj. środkami z rezerw celowych budżetu środków europejskich z poz. 98 w łącznej kwocie 52 589,2 tys. zł, środkami z MSWiA w kwocie 991 tys. zł oraz w ramach przesunięć z projektów jednostek Policji w kwocie 4 843,8 tys. zł.

Wydatki poniesione zostały na realizację trzech programów: Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa (cztery projekty), Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa (dwa projekty), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (siedem projektów) z przeznaczeniem m.in. na:

- zakup czterech śmigłowców jednosilnikowych wraz z pakietem szkoleń dla Policji w ramach projektu „Lotniczy nadzór nad ruchem drogowym”, kwota przyznana 143 539,8 tys. zł (wykorzystano 143 471 tys. zł),
- zakup 100 laserowych mierników prędkości z rejestracją obrazu, 100 pojazdów, 1130 szt. mini-apteczki samochodowych w ramach projektu „Bezpieczniej na drogach - nowoczesny sprzęt dla polskiej Policji etap II”, kwota przyznana 18 949,3 tys. zł (wykorzystano 18 866,6 tys. zł),
- kontynuowano prace budowlane dotyczące wymiany wężła c. o. Termomodernizacja budynku KGP w ramach projektu „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynku Komendy Głównej Policji przy ul. Puławskiej 148/150”, kwota przyznana 4 636,9 tys. zł (wykorzystano 4 129,7 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 2-12, 23, 492, 497-501, tom IV str. 9-12)

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 występowały już od początku 2023 r. W ocenie NIK wstępny proces planowania wydatków Policji był nierzetelny z uwagi na

brak rozpoznania rzeczywistych potrzeb podległych jednostek Policji. Ponadto w planie wydatków KGP (dysp. III st.) zaplanowano środki finansowe w wysokości 1 046 666 tys. zł do dyspozycji Komendanta Głównego Policji, pomimo że w rzeczywistości nie zamierzano ich realizować w KGP. Spowodowało to nadwyżkę w planie wydatków KGP (dysp. III st.) i zaburzało przejrzystość realizacji budżetu i procesu planowania. Brak zabezpieczenia w pierwotnym planie finansowym Policji negatywnie wpływał również na bieżące funkcjonowanie jednostek Policji. Niezależnie od powyższego NIK zwraca uwagę, że niedoszacowanie budżetu Policji może stwarzać ryzyko braku możliwości pełnej realizacji zadań związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W ocenie NIK działaniem nierzetelnym była czteromiesięczna zwłoka w podjęciu działań mających na celu zmiany zarządzenia Prezesa Rady Ministrów dotyczącej rezerwy ogólnej, brak pełnego zabezpieczenia interesów KGP w umowie na utrzymanie systemów teleinformatycznych oraz dopuszczenie do zapłacenia odsetek w wyniku przeterminowania zobowiązania.

W Komedzie Głównej Policji stwierdzono niecelowe i niegospodarne działania dotyczące podwyższania dodatków służbowych i funkcyjnych funkcjonariuszom przed ich odejściem ze służby.

W wyniku kontroli wydatków na kwotę 332 072,6 tys. zł, zrealizowanych przez KGP jako dysponenta środków budżetu państwa III stopnia stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono przypadków niecelowego wydatkowania środków publicznych.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2023 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 budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2023 r. 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 oprócz sprawozdań budżetowych miesięcznych

i rocznych Rb-28 z wykonania planu wydatków za 2023 r. co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że jednym ze skutecznych narzędzi kontroli zarządczej zapewniających prawidłowe sporządzanie sprawozdań jest wprowadzenie pisemnych procedur/instrukcji, których jednakże w KGP nie opracowano. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 wskazują na celowość ich wdrożenia, co pozwoliłoby ograniczyć ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze w przyszłości.

(akta kontroli tom XII str. 1-500)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Komendzie Głównej Policji ujęto 178 dowodów księgowych⁷⁹ na łączną kwotę 1 335,3 tys. zł w księgach rachunkowych w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. Faktury z lutego, marca, kwietnia, czerwca, lipca, sierpnia, września 2023 r. zostały ujęte w księgach rachunkowych w miesiącu listopadzie 2023 r. (tj. z kilkumiesięcznym opóźnieniem wynoszącym od jednego do ośmiu miesięcy).

Komendant wyjaśnił, że „(...) kilkumiesięczne opóźnienia w ujmowaniu w księgach rachunkowych wykazanych faktur PKN Orlen S.A. wynikają z faktu, iż Biuro Finansów nie miało możliwości zaksięgowania ich w bieżących okresach, ponieważ nie było w ich posiadaniu. (...) Przedmiotowe faktury z okresów marzec-październik 2023 r. nie mogły zostać ujęte w księgach rachunkowych w miesiącach, których dotyczą, gdyż wpłynęły do Wydziału Finansów i Rozliczeń, w którym prowadzone są księgi rachunkowe dopiero 13.11.2023 r. (...) Biuro Logistyki Policji uznało, że brak zabezpieczenia środków finansowych znajdujących się ówczasie w limicie Biura Logistyki Policji KGP na pokrycie powstałych zobowiązań uniemożliwił dokonanie zatwierdzenia ich do wypłaty (...)”.

Powyższe zaniechanie naruszało art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸⁰, z którego wynika, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Ponadto było to niezgodne z § 1 i § 18 Instrukcji Obiegu i dowodów księgowych w jednostce stanowiącej zał. nr 4 do Zarządzenia nr 69 KGP z dnia 31.12.2018 r. w sprawie zasad rachunkowości w Komendzie Głównej Policji.

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było nie ujęcie dowodów księgowych w poniższych okresach sprawozdawczych w sprawozdaniach Rb-28 KGP BF z wykonania wydatków budżetowych za 2023 r. miesięcznych jako zobowiązań:

- w miesiącu 02/2023 r. – 5,3 tys. zł;
- w miesiącu 03/2023 r. – 103,1 tys. zł;
- w miesiącu 04/2023 r. – 284,5 tys. zł,
- w miesiącu 05/2023 r. – 243,2 tys. zł;
- w miesiącu 06/2023 r. – 552,8 tys. zł;
- w miesiącu 07/2023 r. – 780,8 tys. zł;
- w miesiącu 08/2023 r. – 1 060,3 tys. zł;

⁷⁹ Wystawionych przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. na podstawie umowy 91/37/Ctr/22/TJ z 8.06.2022 r.

⁸⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

- w miesiącu 09/2023 r. – 1 288,7 tys.;
- w miesiącu 10/2023 r. – 1 288,7 tys. zł.

NIK zauważa, że nie zapewniono skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie sprawozdawczości.

(akta kontroli tom VII str. 138-519, tom VI str. 337-374)

2. W sprawozdaniu rocznym Rb-28 KGP dysponenta III stopnia nie wykazano kwoty w wysokości 103,1 tys. zł, jako zobowiązania wymagalnego, co wynikało z nienaliczania odsetek kwartalnych od nieterminowych płatności.

Komendant wyjaśnił: „(...) wszystkie należne PKN Orlen odsetki za opóźnienia w zapłacie występujące w 2023 roku zostały ujęte w księgach rachunkowych 2023 roku. Podstawą do ujęcia były wystawione przez PKN Orlen noty odsetkowe, co wyeliminowało konieczność samodzielnego naliczenia odsetek za opóźnienie. Noty odsetkowe zostały ujęte w księgach rachunkowych z zachowaniem zasady ujmowania w nich dowodów księgowych, to jest zgodnie z ich treścią. Przy wprowadzaniu ich do ksiąg uwzględniono termin płatności not wskazany przez PKN Orlen na tych notach. Wszystkie te zobowiązania zostały ujęte w sprawozdaniu rocznym RB-28. Kwalifikacja do ich ujęcia w Rb-28 jako zobowiązania wymagalne odbyła się na podstawie § 8 pkt 1 ust 6 Rozdziału 4 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z upływem terminu płatności. Zobowiązania, których termin płatności nie minął przed 1 stycznia 2024 r. nie mogą stanowić zobowiązań wymagalnych.”

Ponadto Główny Księgowy wyjaśniła: „Są one naliczane zgodnie z umową i ogólnymi zasadami. Przedłużenie terminu płatności faktur nie oznaczało wstrzymania naliczania odsetek. Były one naliczane od dnia upływu terminu płatności wyznaczonego pierwotnie na fakturze” oraz „nota odsetkowa nr N900027664 (...) oraz N900028887(...) wpłynęły do WFIR BF 29.01.2024 r. z terminem 14 dni od daty wystawienia. Z uwagi na terminy płatności odpowiednio 19.01.2024 r. oraz 24.01.2024 r. nie stanowią zobowiązań wymagalnych”.

Powyższe postępowanie było niezgodne z przepisami art. 8 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, który wskazuje „w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, wierzycielowi bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki: 1) wierzyciel spełnił swoje świadczenie 2) wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym.

Ponadto zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.⁸¹ w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału oraz art. 40 ust.2 pkt 3 ustawy ufp.

(akta kontroli tom III str. 375-385, tom IV str. 48, tom VI str. 337-374, tom XII str. 174-182)

⁸¹ Dz.U. z 2020 poz. 342.

3. W sprawozdaniu rocznym Policji (dysponenta II stopnia) Rb-28 z wykonania planu wydatków wykazano zobowiązania wymagalne w kwocie 1 900,6 tys. zł zamiast w kwocie 11 188 tys. zł, wynikającej z not odsetkowych naliczonych dla jednostek Policji za opóźnione płatności za 2023 ORLEN S.A.

Zastępca Komendanta Policji z up. Komendanta Głównego Policji wyjaśnił: „Zobowiązania w kwocie 11 188 008,26 zł nie stanowią zobowiązań wymagalnych na dzień 31.12. 2023 roku, ponieważ noty odsetkowe zostały wystawione przez Orlen S.A w styczniu 2024 r. Zobowiązania wynikające z dokumentów wystawionych w styczniu 2024 r. nie mogą być wymagalne na 31.12.2023 r., z uwagi na datę wytworzenia. W piśmie z Orlen S.A wskazane były noty odsetkowe wraz z terminami płatności i w sprawozdaniu Rb-28 rocznym zostały one wykazane jako zobowiązania wymagalne zgodnie z tymi terminami. Kwota 1 900 609,45 zł. została wskazana jako zobowiązanie wymagalne, gdyż obejmowała noty odsetkowe z terminem zapłaty przypadającym na lipiec 2023 r. Noty odsetkowe wystawione w styczniu 2024 roku z terminami zapłaty 19.01.2024 r. i 24.01.2024 r. nie zostały ujęte w Rb-28 rocznym jako zobowiązania wymagalne, gdyż na 31.12.2024 r. nie stanowią zobowiązań wymagalnych”.

Ponadto Komendant wskazał: „Zgodnie ze stosowaną praktyką księgową, odsetki, które powinny być ujmowane najpóźniej na koniec kwartału, w pierwszej kolejności są ujmowane na podstawie not odsetkowych wystawionych przez kontrahenta. Dopiero kiedy kontrahent nie wystawi not, jesteśmy zobligowani do samodzielnego naliczenia odsetek. Dlatego też większość odsetek jest ujęta w księgach rachunkowych na podstawie not odsetkowych, a nie na podstawie not PK. Przy naliczaniu odsetek jednostki biorą pod uwagę dokonywane ustalenia z kontrahentami. Kierując się zasadą istotności uwzględniają oświadczenia kontrahentów o zrzeczeniu się prawa do odsetek. Jedną ze stosowanych metod weryfikacji konieczności naliczania odsetek było posłużenie się potwierdzeniami sald. Należy pamiętać, że świadczenie odsetkowe pozostaje w dyspozycji osoby uprawnionej. Może być dochodzone lub nie - wierzyciel może żądać zapłaty odsetek (lub nie). Dbając o rzetelność ksiąg i mając na uwadze zasadę istotności, za każdym razem do kwestii naliczania odsetek należy podejść indywidualnie, uwzględniając wszystkie okoliczności, jakie w danej sprawie, w danej jednostce wystąpiły”.

Powyższe było niezgodne z przepisami art. 8 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont (...).

(akta kontroli tom III str. 383-385, 388-389, tom VI str. 337-374, tom XII str. 376-393)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania roczne za 2023 r. dysponenta III st. Skala nieprawidłowości nie wpływa na obniżenie oceny ze względu na przyjęty przez NIK próg istotności. Sprawozdania te zostały co do zasady sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, za wyjątkiem sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31.12.2023 r. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje również sprawozdania roczne za 2023 r. dysponenta II stopnia, a skala nieprawidłowości w sprawozdaniu rocznym Rb-28 nie przekroczyła progu istotności. Sprawozdania zostały przekazane do odbiorców w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

4.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2023 r. przychody Funduszu Wsparcia Policji wyniosły 107 545,2 tys. zł i były niższe o 7 635,3 tys. zł (tj. o 6,6%) od planu przychodów po zmianach (115 180,5 tys. zł). W porównaniu do 2022 r. (1 151 014,3 tys. zł) zrealizowane w 2023 r. przychody były niższe o 1 043 469,1 tys. zł (tj. o 90,7%).

(akta kontroli tom VI str.2, tom XII str. 404-408)

Zrealizowane w 2023 r. przychody Funduszu Wsparcia Policji Centralnego wyniosły 8 964,6 tys. zł i w porównaniu do 2022 r. (17 916,5 tys. zł) były niższe o 8 951,9 tys. zł (tj. o 50%). Osiągnięte w 2023 r. przychody FWP Centralnego pochodziły z odsetek bankowych (623,6 tys. zł) oraz darowizn przekazanych od Fundacji ORLEN (8 316 tys. zł) oraz Fundacji Lotto (25 tys. zł). Przychody Centralnego FWP osiągnięte w 2023 r. były znacznie niższe od 2022 r., gdyż w 2022 r. Fundusz został zasilony o wpłatę z budżetu państwa, która stanowiła jego główny przychód. W 2023 r. takiej wpłaty nie było.

(akta kontroli tom VI str. 28-82, 155-190, tom XII str. 415-418)

Na 31.12.2023 r. należności FWP wyniosły 3 061,4 tys. zł i były o 1 583,1 tys. zł wyższe w porównaniu do stanu na koniec 2022 r. (1 478,3 tys. zł). Należności dotyczyły porozumień zawartych z samorządami lokalnymi – kwota 1 150 tys. zł (KWP Wrocław), 478 tys. zł (KWP Poznań), 1 432,3 tys. zł - zaliczka na roboty budowlane (KWP Poznań) oraz nadpłaty równoważnika za umundurowanie – kwota 1 tys. zł (KWP Gdańsk).

Przyczyną wzrostu należności w 2023 r. w stosunku do 2022 r. była konieczność zapłaty zaliczki na roboty budowlane.

(akta kontroli tom V str. 442-443, tom VI str. 28-82)

Na dzień 31.12.2023 r. wystąpiła jedna zaległość na kwotę 1 tys. zł (KWP Gdańsk) z tytułu nadpłaty równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie wypłaconego funkcjonariuszowi w 2022 r. W wyniku podjętych działań skierowano wniosek egzekucyjny do komornika, który wyegzekwował należność wynikającą z tytułu wykonawczego.

W 2023 r. w FWP nie umarzano, odraczano ani nie rozkładano na raty należności.

(akta kontroli tom V str. 442-443)

4.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

W 2023 r. koszty realizacji zadań FWP, według sprawozdania Rb-40, wyniosły 132 972,6 tys. zł i były niższe o 9 998,5 tys. zł (tj. o 7%) od planu kosztów po zmianach (142 971,1 tys. zł). W porównaniu do 2022 r. (1 524 014,6 tys. zł)⁸² poniesione koszty były niższe 1 391 042 tys. zł (tj. o 91,3%).

(akta kontroli tom XII str. 404-408)

Koszty FWP Centralnego wyniosły w 2023 r. 27 322,6 tys. zł; w porównaniu do 2022 r. (1 451 058,1 tys. zł) były niższe o 1 423 735,5 tys. zł (spadek o 98,1%)⁸³ i dotyczyły m.in.:

- zakupów inwestycyjnych (8 683,8 tys. zł),
- zakupu pozostałych usług (6 137,7 tys. zł),

⁸² W sprawozdaniu za 2022 rok koszty zostały zawyżone o kwotę przelewów redystrybucyjnych, tj. o 1 048 617,1 tys. zł.

⁸³ Nie uwzględniając kwoty przelewów redystrybucyjnych koszty FWP Centralnego wyniosły w 2022 r. 402 441 tys. zł.

- zakupu materiałów i wyposażenia (4 428,4 tys. zł),
- różne opłaty i składki, w tym opłaty za parkowanie i umowy ubezpieczenia (3 508,2 tys. zł),
- koszty podróży służbowych zagranicznych (1 304,3 tys. zł),
- zakupu energii (1 140 tys. zł).

(akta kontroli tom XII str. 415-418, tom VI str. 28-82)

W 2023 r. koszty własne FWP (61 179,8 tys. zł) stanowiły 46% kosztów realizacji zadań⁸⁴, natomiast w 2022 r. koszty własne FWP (1 101 062 tys. zł.) stanowiły 72,2% takich kosztów⁸⁵.

(akta kontroli tom XII str. 404-408)

Uzasadniając spadek dynamiki kosztów własnych FWP w relacji do kosztów realizacji zadań, Główny Księgowy wskazała, że spadek kosztów „wynikał z braku dodatkowych zasileń z budżetu państwa. W 2023 r. źródłem przychodów Funduszu były głównie środki finansowe uzyskane przez Policję w trybie i na warunkach określonych w art. 13 ust. 3 i 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r. poz. 145) na podstawie zawieranych przez dysponentów Funduszu umów i porozumień, które określają przeznaczenie środków przekazywanych jednostkom Policji”.

(akta kontroli tom V str. 442-443)

Szczegółowego badania kosztów 2023 r. dokonano na próbie 38 dowodów, w tym 21 faktur dobranych celowo z wykazu kosztów FWP, 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 2023 r.: koszty inwestycyjne oraz koszty funkcjonowania, realizacji zadań i pozostałe koszty.

Zbadane koszty 2023 r. wyniosły łącznie 15 882,8 tys. zł, z tego w ramach kosztów inwestycyjnych analizie podlegały dowody księgowe na kwotę 8 214,6 tys. zł, co stanowiło 94,6% kosztów inwestycyjnych oraz w ramach kosztów funkcjonowania realizacji zadań i pozostałych kosztów dowody księgowe na kwotę 7 668,2 tys. zł, co stanowiło 27,8% kosztów realizacji zadań FWP Centralnego.

W przypadku zbadanych dowodów 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.

(akta kontroli tom XIII str. 2, 6, 10-11)

Na dzień 31 grudnia 2023 r. kwota zobowiązań FWP łącznie wyniosła 873,4 tys. zł i była niższa o 8 806 tys. zł (tj. o 91%) od kwoty zobowiązań na koniec 2022 r. (9 679,4 tys. zł). Największe wartości zobowiązań FWP dotyczyły: wydatków bieżących – 291,1 tys. zł, wydatków na zakupy inwestycyjne – 567,3 tys. zł.

(akta kontroli tom XII str. 404-408)

Zobowiązania FWP Centralnego na 31.12.2023 r. wyniosły 244,8 tys. zł i były niższe o 9 133,4 tys. zł (tj. o 97,4%) od kwoty zobowiązań na koniec 2022 r. (9 378,2 tys. zł).

Główny Księgowy wskazała, że „zobowiązania na koniec roku 2022 i 2023 powstały głównie z przyczyny skrócenia czasu przyjmowania zleceń przez BGK obsługujący

⁸⁴ W wyliczeniu koszty realizacji zadań pomniejszono o kwotę przelewów redystrybucyjnych - 1 048 617,1 tys. zł.

⁸⁵ W wyliczeniu koszty realizacji zadań pomniejszono o kwotę przelewów redystrybucyjnych - 1 048 617,1 tys. zł.

rachunek FWP (...) Z uwagi na zbyt późne przekazywanie faktur do Biura Finansów nie było możliwości zrealizowania w ostatnim dniu wszystkich płatności”.

(akta kontroli tom VI str. 263-267, tom XII str. 415-418)

W 2023 r. dysponenci FWP nie zaciągali kredytów bankowych lub pożyczek.

(akta kontroli tom V str. 442-443)

4.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Na dzień 31 grudnia 2023 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 XII str. 404-408, 415-418)

Główny Księgowy wskazała, że „na stan środków pieniężnych na koniec 2023 r. składają się kwoty wynikające z porozumień, których termin zakończenia przypada na 2024 r., pozostałości niewykorzystanych środków z zakończonych porozumień do oddania darczyńcom oraz kwota zgromadzonych środków na rachunku bankowym z tytułu odsetek”.

(akta kontroli t tom VI str. 28-39)

W 2023 r. Dysponenci FWP nie lokowali wolnych środków w inny sposób niż poprzez przekazanie w depozyt u Ministra Finansów zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁸⁶.

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 2023 roku w ramach czterech zadań FWP łącznie wykazała, że osiągnięto zaplanowane wartości, m.in.:

- na zadanie 2.1.1. – System bezpieczeństwa publicznego wydatkowano 15 073,1 tys. zł (98,8% planu), osiągając wartość miernika „wskaźnik zabezpieczenia potrzeb (w %)” 14,2%. W stosunku do 2022 r. wydatki na to zadanie zmalały o 260 541,9 tys. zł;
- na zadanie 2.1.3. – Działania służby prewencyjnej wydatkowano 76 299,9 tys. zł (94,6% planu), osiągając wartość miernika „średni czas reakcji na zdarzenie (min.)” 9 min i 19 sek. W stosunku do 2022 r. wydatki na to zadanie zmalały o 581 660,2 tys. zł;
- na zadanie 2.1.4. – Bezpieczeństwo w ruchu drogowym wydatkowano 11 796,9 tys. zł (88,2% planu), osiągając wartość miernika „stosunek liczby kontroli ruchu drogowego podejmowanych przez policjantów ruchu drogowego do czasu sprawowanego bezpośredniego nadzoru nad ruchem drogowym” na poziomie 1,02. W stosunku do 2022 r. wydatki na to zadanie zmalały o 104 230,2 tys. zł;
- na zadanie 2.1.6 – Działania służb kryminalnej i śledczej wydatkowano 39 312,4 tys. zł (91% planu), osiągając wartość miernika „poziom skuteczności poszukiwań osób” na poziomie 1,3. W stosunku do 2022 r. wydatki na to zadanie zmalały o 420 895,8 tys. zł.

⁸⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1864.

(akta kontroli tom XII str. 480)

W KGP nie opracowano wewnętrznych procedur analiz wykonania planów rzeczowo-finansowych dotyczących realizacji ustawowych celów i zadań funduszy oraz nie opracowano kryteriów ocen stopnia realizacji tych planów i oceny efektywności wykonywania zadań. Główny Księgowy wskazała „Narzędziami służącymi do efektywnego zarządzania środkami FWP są miesięczne i kwartalne sprawozdania. Co do zasady wpłaty na FWP dokonywane są na podstawie zawartych umów i zgodnie z nimi realizowane”.

(akta kontroli tom VI str. 28-39)

W KGP, w ramach regulacji dotyczących gospodarki finansowej FWP dla funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy Szkół Policji przekazywane były do Komendantów Wojewódzkich, Komendanta Stołecznego oraz Komendantów Szkół Policji pisma z wytycznymi dotyczącymi m.in. sprawozdawczości oraz gospodarowania środkami i wykonywanie wydatków z Funduszu.

(akta kontroli tom VI str.28-82, 263-267)

4.5 Sprawozdawczość Funduszu

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez Dysponenta FWP Centralnego rocznych sprawozdań Funduszu za 2023 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 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(akta kontroli tom XII str. 404-480)

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 XII str. 404-480)

Realizując sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. wnioski⁸⁷ Dyrektor Biura Finansów KGP poleciła wzmocnić nadzór nad realizacją procesu ponoszenia kosztów, w sposób wykluczający zaciąganie zobowiązań powyżej planu finansowego oraz nad sporządzaniem sprawozdań Rb-40, Rb-33. Ponadto wystąpiono do Ministerstwa Finansów z prośbą o zmianę algorytmu sporządzania sprawozdań łącznych Rb-33 i Rb-40. W odpowiedzi Ministerstwo Finansów⁸⁸ wyjaśniło m.in., że:

- wykazywane przez dysponenta Funduszu Wsparcia Policji w sprawozdaniach RB-33 i Rb-40 pozycje „przelewy redystrybucyjne”, stanowiące przepływy środków pomiędzy funduszem centralnym a funduszami wojewódzkimi mogą zawyżać poziom faktycznie uzyskanych przychodów/dochodów, jak i poniesionych kosztów/wydatków dotyczących realizowanych zadań. W związku z powyższym poinformowano, że przeanalizowane zostaną przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, celem ewentualnego doprecyzowania przepisów,

⁸⁷ Wystąpienie pokontrolne nr KPB.410.001.05.2023 Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 kwietnia 2023 r.

⁸⁸ Pisma FRS-770/2023 z dnia 2 maja 2023 r. i FRS-1103/2023 z dnia 18 lipca 2023 r.

- w kwestii modyfikacji Systemu TREZOR w zakresie umożliwienia w sprawozdaniu Rb-40 Funduszu Wsparcia Policji wprowadzenia przez Dysponenta III st. danych w kolumnie 4 „plan wg ustawy budżetowej”, poinformowano, że nie ma podstaw do takiej modyfikacji, ponieważ proces opracowania, weryfikacji i podpisu planu finansowego jest w pełni realizowany w systemie TREZOR.

(akta kontroli tom I str. 366-375)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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.

V. Wnioski

Wnioski

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

1. Rzetelne dokonywanie rozpoznania rzeczywistych potrzeb jednostek Policji w zakresie wstępnego planowania wydatków na dany rok.
2. Podjęcie działań, w celu adekwatnego planowania wydatków budżetowych dla poszczególnych dysponentów III stopnia w Policji bez pozostawiania środków nadmiaru środków w we wstępnym planie KGP dysponenta III stopnia.
3. Dokonanie korekty sprawozdania rocznego Rb28 z wykonania planu wydatków rocznego KGP dysponenta II i III stopnia.
4. Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego ewidencjonowania dowodów księgowych w księgach rachunkowych we właściwych okresach sprawozdawczych.
5. Dokonywanie wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
6. Dokonanie analizy systemu wynagradzania policjantów pod kątem wprowadzenia ewentualnych zmian, które uczynią go nie tylko bardziej efektywnym i transparentnym, ale również zwiększą atrakcyjność służby oraz motywację funkcjonariuszy w trakcie jej pełnienia.
7. Opracowanie transparentnych zasad podwyższania wysokości dodatków do uposażenia, w sposób zapewniający zachowanie ich motywacyjnego charakteru, a także efektywność i gospodarność wydatkowania środków publicznych.
8. Wzmocnienie mechanizmów zarządczych w zakresie realizacji budżetu.

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 piśmie⁸⁹ 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy 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, dnia 24 kwietnia 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
z upoważnienia

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk

-/-

⁸⁹ 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 podany w stopce na pierwszej stronie 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.