



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Dolnośląska Delegatura we Wrocławiu

DDW.410.1.4.2026

**Pan
Paweł Półtorzycki
Komendant Wojewódzki Policji
we Wrocławiu
Komenda Wojewódzka Policji
we Wrocławiu
ul. Podwale 31/33
50-040 Wrocław**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie
planu finansowego w części 42 – Sprawy wewnętrzne
oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu¹, ul. Podwale 31/33, 50-040 Wrocław.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Nadinspektor Paweł Półtorzycki, Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu, od 29 grudnia 2023 r.²

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Dolnośląska Delegatura we Wrocławiu.

Kontrolerzy

1. Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DDW/50/2026 z 7 stycznia 2026 r.
2. Agnieszka Potyrała, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DDW/49/2026 z 7 stycznia 2026 r.

(akta kontroli t. I str. 1-4)

¹ Dalej także: Komenda, KWP lub jednostka.

² Dalej: Komendant.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planu finansowego w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji w KWP pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- planowanie i realizacja przychodów Funduszu Wsparcia Policji,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań Funduszu Wsparcia Policji, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami Funduszu Wsparcia Policji,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2025 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika z pozytywnych ocen częściowych w poszczególnych obszarach. W 2025 r. KWP zrealizowała wydatki budżetu państwa w kwocie 1 431 397,9 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach. Proces planowania wydatków budżetowych przeprowadzono na podstawie analizy potrzeb KWP, jednakże przekazano do Komendy Głównej Policji nierzetelne dane o wielkościach wydatków nieznajdujących pokrycia w planie na 2025 r. Na badanej próbie wydatków w kwocie 50 827,6 tys. zł dokonanych ze środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa (88,9% tego rodzaju wydatków) ustalono, że środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Objęta kontrolą próba wydatków pozapłacowych w kwocie 16 833,9 tys. zł, (11,0% tych wydatków ogółem) wykazała, że co do zasady poniesiono je z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm. Dalej: ufp.

wydatkowania środków publicznych. Badaniu poddano również wydatki związane ze szkoleniami, postępowaniami sądowymi, ekwiwalentami za niewykorzystane urlopy oraz postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na: [1] braku rzetelnych uzasadnień faktycznych w 13 zbadanych przypadkach (100% próby) decyzji o zwiększeniu dodatków funkcyjnych/służbowych na łączną kwotę 18,1 tys. zł; [2] nieterminowym wypłaceniu 28 z 30 ekwiwalentów za urlop zwalnianym pracownikom (93,3% próby); [3] niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami przeprowadzeniu postępowań o udzielenie dwóch zamówień publicznych na łączną kwotę 19,8 tys. zł; [4] nierzetelnym rozliczeniu uczestnictwa pracowników w szkoleniu, na które wydatkowano 2,0 tys. zł; [5] niewłaściwej korekty dekretacji siedmiu faktur na łączną kwotę 197,6 tys. zł, czym naruszono przepis art. 22 ust. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶; [6] nierzetelnym potwierdzeniu terminowego odebrania przedmiot zamówienia publicznego o wartości 815,0 tys. zł; [7] nierzetelnym sporządzeniu ogłoszenia (z 19 grudnia 2025 r.) o wykonaniu umowy o udzieleniu zamówienia publicznego.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Komendę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdania dotyczące Funduszu Wsparcia Policji. Prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym sporządzono sprawozdania budżetowe oraz z zakresu operacji finansowych, które przekazywały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także zobowiązań za 2025 r.

W ramach Funduszu Wsparcia Policji⁷ Komenda w 2025 r. dysponowała środkami w kwocie 23 660,0 tys. zł, z czego zrealizowała 14 926,3 tys. zł (63,1%), w tym: 1 344,5 tys. zł na wydatki bieżące jednostek organizacyjnych Policji; 11 485,9 tys. zł na współfinansowanie wydatków inwestycyjnych oraz 1 690,8 tys. na rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby. Planowanie i wydatkowanie środków FWP było zgodne z obowiązującymi przepisami oraz rzetelne z wyjątkiem: [1] określenia warunków rozliczenia zamówień publicznych przez jednorazowe zaliczki w wysokości 70-80% wartości zawartych umów na początku kontraktu, co prowadziło do finansowania wykonawcy zamiast realizacji zamówienia publicznego (w trzech przypadkach na łączną kwotę 9 480,3 tys. zł), [2] wypłacenia wykonawcy kwoty zaliczki w nadmiernej wysokości (o 53,9 tys. zł), co było niezgodne z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, [3] wypłaty kwoty 186,0 tys. zł za wykonanie robót budowlanych, na podstawie nierzetelnie sporządzonego protokołu częściowego odbioru robót, a także pomimo braku wymaganych umową dokumentów potwierdzających uregulowanie należności wobec podwykonawców; [4] przekroczenia planu finansowego w zakresie kosztów o 98,0 tys. zł; [6] nieujęcia w projekcie planu finansowego osiągnięcia przychodów z tytułu odsetek od depozytów overnight.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm. Dalej: uor.

⁷ Dalej: FWP lub Fundusz.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

1. Wydatki

1.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Planowanie wydatków

W KWP przeprowadzono prace planistyczne mające na celu ustalenie minimalnych, niezbędnych w 2025 r. poziomów wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych oraz paragrafach klasyfikacji budżetowej do realizacji zadań jednostki, ustalając przewidywane wydatki w 2025r., które nie znajdują pokrycia w planie wydatków KWP w: [a] warunkach porównywalnych z rokiem 2024⁹ (na podstawie pisma Komendy Głównej Policji¹⁰ z 15 maja 2024 r.); [b] porównaniu do zatwierdzonych wstępnie kwot wydatków na 2025 r. w łącznej kwocie 1 192 535,0 tys. zł (na podstawie pisma KGP z 19 lipca 2024 r.). Na podstawie zebranych informacji z wydziałów merytorycznych Komendy, ustalono łączną kwotę wydatków nieznajdujących pokrycia w planie na 2025 r. w wysokości: [ad. a] 240 848,3 tys. zł¹¹; [ad. b] 314 731,5 tys. zł¹², jednakże w obydwu przypadkach popełniono błędy rachunkowe przy ich wyliczaniu, co skutkowało zawyżeniem kwoty wydatków nieznajdujących pokrycia w planie na 2025 r. o: [a] 2 786,3 tys. zł oraz [b] 1 271,0 tys. zł, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W wyniku powyższych działań planowane wydatki KWP miały wynosić w 2025 r. 1 284 783,3 tys. zł (w warunkach porównywalnych do 2024 r.) i 1 576 910,5 tys. zł (na podstawie zatwierdzonych wstępnie kwot wydatków 2025 r.). W przekazanych przez KGP dokumentach, a następnie danych wykazanych przez Komendę nie uwzględniano planowanych wydatków w rozdziale: 75495 Pozostała działalność (w obu przypadkach); 75407 Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości (przy wydatkach zatwierdzonych wstępnie na 2025 r.). Ponadto po zaakceptowaniu projektowanych na 2025 r. kwot wydatków budżetowych opracowano projekt planu wydatków państwa w łącznej wysokości 1 310 935,0 tys. zł¹³ i przekazano 25 listopada 2024 r. do KGP.

Ponadto 29 lutego 2024 r. KWP przesłała do KGP¹⁴ potrzeby w zakresie wydatków na zakupy inwestycyjne w 2025 r. (§ 6060) w łącznej kwocie 456,0 tys. zł¹⁵ wskazując dodatkowo potrzeby

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁹ Tak zwane „niedobory”, na podstawie zaakceptowanego planu finansowego na 2024 r., gdzie zaplanowano wydatki budżetu państwa w kwocie 1 044 299,0 tys. zł, jednakże uwzględniające skutki wzrostu w 2025 r. minimalnego wynagrodzenia za pracę.

¹⁰ Dalej: KGP.

¹¹ W tym w rozdziale: 75401 w kwocie 4 477,3 tys. zł; 75402 - 158,9 tys. zł; 75404 - 60 682,9 tys. zł; 75405 - 175 529,2 tys. zł.

¹² W tym w rozdziale: 75401 w kwocie 8 100,4 tys. zł; 75402 - 220,8 tys. zł; 75404 - 118 071,0 tys. zł; 75405 - 188 339,3 tys. zł.

¹³ W rozdziale: 75401; 75402, 75404, 75405, 75407. Dodatkowo sporządzono zestawienie przewidywanych wydatków 2025 r., które nie znajdują pokrycia we wstępnych limitach wydatków na 2025 r. wynoszące odpowiednio: 2 646,2 tys. zł; 153,6 tys. zł; 0 zł; 20410,5 tys. zł; 71 549,0 tys. zł.

¹⁴ W odpowiedzi na pismo z 2 lutego 2024 r. nr L. Dz. FB-685/2024/KW.

¹⁵ Jedynie w rozdziale 75407.

KWP w zakresie zakupów inwestycyjnych, które nie znajdowały pokrycia w planie finansowym oraz wystąpił brak możliwości zabezpieczenia finansowego kosztem zmniejszenia wydatków bieżących na 2024 r.¹⁶ Natomiast 3 października 2024 r. Komenda przesłała do KGP¹⁷ podział kwot ujętych na drugim etapie w projekcie budżetu KWP na 2025 r. m.in. w zakresie paragrafu § 6060-6069 w łącznej kwocie 1 124,0 tys. zł¹⁸, które zostały uwzględnione w ustawie budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.¹⁹

(akta kontroli: t. I, str. 238-403; t. XI str. 113-118)

W 2025 r. Komendant dysponował środkami przyznanymi w ramach limitów określonych w planie finansowym według ustawy budżetowej na rok 2025 (1 310 935,0 tys. zł), które były niższe o 121 151,6 tys. zł (8,5%) od wykonania za 2024 r. (1 432 086,6 tys. zł²⁰). W wyniku 109 zmian wprowadzonych w trakcie roku budżetowego plan wydatków na 2025 r. został zwiększony per saldo o 125 181,2 tys. zł (tj. o 9,5%), do kwoty 1 436 116,2 tys. zł, w tym m.in. o 54 117,8 tys. zł pochodzących z czterech rezerw celowych budżetu państwa²¹, w tym w kwocie: 839,5 tys. zł (poz. 8) na realizację projektu pn. „IN SERVICE ++”²²; 52 367,7 tys. zł (poz. 35) na sfinansowanie wypłaty świadczeń motywacyjnych oraz na świadczenia mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji; 584,6 tys. zł (poz. 44) na wydatki bieżące i inwestycyjne Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości; 325,9 tys. zł (poz. 62) na rekompensaty pieniężne za czas służby ponad normatywne funkcjonariuszy Policji, którzy realizowali zadania bezpośrednio związane z zapewnieniem bezpieczeństwa oficjalnych wydarzeń związanych z przewodnictwem Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r.

(akta kontroli: t. I str. 238-403; t. XI, str. 97-98, 289-298)

1.1.2. Wykonanie wydatków

W 2025 r. Komenda zrealizowała wydatki budżetu państwa w kwocie 1 431 397,9 tys. zł²³, co stanowiło 99,7% planu po zmianach (1 436 116,2 tys. zł) oraz 100,0% wykonania wydatków w 2024 r. (1 432 086,6 tys. zł)²⁴. Wydatki poniesione ze środków rezerw celowych wyniosły 54 117,8 tys. zł i stanowiły 94,6% środków przyzanych. Niewykorzystane środki w kwocie

¹⁶ W tym w ramach rozdziału: 75404 wydatki na zakupy inwestycyjne z zakresu [a] sprzętu transportowego oraz warsztatowego w łącznej kwocie 1 919,0 tys. zł (11 zadań); [b] techniki specjalnej 279,0 tys. zł (pięć zadań); [c] sprzętu remontowo-budowlanego 635,0 tys. zł (dwa zadania); [d] łączności i informatyki 7 768,0 tys. zł (sześć zadań); 75405 wydatki na zakupy inwestycyjne z zakresu [a] sprzętu transportowego oraz warsztatowego w łącznej kwocie 221,0 tys. zł (pięć zadań); [b] sprzętu remontowo-budowlanego 395,0 tys. zł (dwa zadania).

¹⁷ W odpowiedzi na pismo z 2 października 2024 r. sygn. L. dz. FB-7586/2024.

¹⁸ W tym w ramach rozdziału: 75401 pozostały sprzęt 35,0 tys. zł; 75404 100,0 tys. zł pozostały sprzęt; 75405 100,0 tys. zł pozostały sprzęt; 75407: sprzęt transportowy 60,0 tys. zł; sprzęt informatyczny 799,0 tys. zł; 30,0 tys. zł pozostały sprzęt. Dodatkowo wyszczególniono ilościowo sprzęt planowany do zakupu w 2025 r.

¹⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 63; dalej: ustawa budżetowa.

²⁰ W tym budżet państwa 1 432 086,6 tys. zł, a FWP 10 731,6 tys. zł.

²¹ Poz. 8 Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej; poz. 35 Uzupełnienie środków na wypłatę i waloryzację świadczeń z zakresu rodziny i zabezpieczenia społecznego oraz na wypłatę świadczeń socjalnych i świadczeń motywacyjnych, o których mowa w ustawie o Policji, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie o Straży Granicznej oraz ustawie o Służbie Ochrony Państwa; poz. 44 Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych; poz. 62 Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 r.

²² Realizowanego w ramach Polskiego Programu Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2021-2027.

²³ Na podstawie sprawozdania rocznego Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

²⁴ W 2025 r. nie ujmowano żadnych środków w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku 2025.

3 053,7 tys. zł i w grudniu 2025 r. podlegały blokadom dokonany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Struktura zrealizowanych wydatków KWP według grup ekonomicznych przedstawiała się w 2025 r. następująco:

- wydatki bieżące w kwocie 1 334 630,0 tys. zł, stanowiące 93,3% wydatków ogółem (wykonane w 99,9% planu po zmianach, wyższe o 5,6% od roku poprzedniego). Komendant wyjaśnił (co do wzrostu o 5,6% wykonania wydatków 2025 r. w porównaniu do 2024 r.), że wynikało to z ogólnego wzrostu cen towarów i usług, zwiększonych kosztów utrzymania jednostki (media i usługi) spowodowanych zwiększoną ilością realizowanych interwencji oraz przedsięwzięć o charakterze operacyjnym,
- wydatki majątkowe w kwocie 24 879,3 tys. zł, stanowiące 1,7% wydatków ogółem (wykonane w 97,6% planu o zmianach, o 82,2% niższe od roku poprzedniego). Komendant wyjaśnił (co do spadku o 82,2% wykonania wydatków 2025 r. w porównaniu do 2024 r.), że realizację płatności warunkowano postępowaniem prac wykonawców oraz odbiorami częściowymi inwestycji budowlanych, których realizacja była w 2025 r. często nieterminowa,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 71 888,3 tys. zł, stanowiące 5,0% wydatków ogółem (wykonane w 96,2% planu po zmianach, o 154,6% wyższe od roku poprzedniego). Komendant wyjaśnił (co do wzrostu o 154,6% wykonania wydatków 2025 r. w porównaniu do 2024 r.), że było to spowodowane głównie obowiązaniem od 1 lipca 2025 r. nowych regulacji dotyczących wypłaty świadczenia mieszkaniowego przysługującego funkcjonariuszom.

(akta kontroli: t. XI, str. 289-333)

W 2025 r. w KWP przeciętne zatrudnienie ogółem wyniosło 8 654,38 osób²⁵ i w porównaniu do 2024 r. (8 543,59) zwiększyło się o 110,79 osób. Na koniec 2025 r. zatrudnienie wynosiło 8 996,95 osoby. Funkcjonariusze (status 10) stanowili 82,1% (7 390 osób) zatrudnionych ogółem.

Plan wydatków na wynagrodzenia ogółem wynosił 952 223,3 tys. zł i został wykonany w kwocie 952 193,7 tys. zł (100%).

Poniesione przez KWP w 2025 r. koszty wynagrodzeń, według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2025 r., wyniosły 1 017 798,9 tys. zł (w tym 65 605,1 tys. zł dodatkowe wynagrodzenie roczne), co stanowiło 100% wynagrodzeń planowanych (1 017 828,5 tys. zł). W odniesieniu do 2024 r. (930 332,4 tys. zł) koszty wzrosły o 87 506,1 tys. zł (9,4%), w tym koszty dodatkowego wynagrodzenia rocznego (65 605,2 tys. zł) były wyższe o 9 147,3 tys. zł niż w 2024 r. (56 457,8 tys. zł).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto ogółem wzrosło z kwoty 8 523,84 zł do 9 168,71 zł (o 7,6%). W zakresie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 6 469,90 zł (wzrost o 7,3%), członków korpusu służby cywilnej – 7 463,24 zł (wzrost o 5,1%), a funkcjonariuszy – 9 679,25 zł (wzrost o 7,8%).

W 2025 r. w KWP dokonano wypłat nagród pieniężnych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jak i Komendanta Głównego Policji przyznanych na podstawie rozporządzenia

²⁵ W przeliczeniu na etaty.

Ministra Spraw Wewnętrznych z 25 września 2014 r. w sprawie nagród i zapomóg dla policjantów oraz tworzenia funduszu nagród i zapomóg dla policjantów²⁶, którzy przyznali odpowiednio 46 i 91 nagród na kwoty 221,0 tys. zł i 359,4 tys. zł. Wpłaty ww. nagród dokonano z rachunku pomocniczego KWP, prowadzonego w celu obsługi sum na zlecenie i depozytów.

Wskutek powyższego, kwartalne sprawozdanie Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w KWP (obejmujące wydatki z rachunków budżetowy) za okres sprawozdawczy od początku roku do końca IV kwartału 2025 r. nie obrazowało faktycznej kwoty wypłaconych świadczeń na rzecz osób zatrudnionych w KWP, tj. wykazywało kwotę niższą o 580,4 tys. zł od kwoty im wypłaconej.

Przyjęty przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sposób przekazywania środków na nagrody na rachunek pomocniczy KWP, prowadzony w celu obsługi sum na zlecenie i depozytów, w konsekwencji negatywnie wpływał na przejrzystość planu finansowego i sprawozdań sporządzanych w ramach części 42.

(akta kontroli: t. XI, str. 66-96, 229-257; t. XII, str. 1-45, 184-221)

Plan wydatków majątkowych KWP według ustawy budżetowej na rok 2025 wynosił 38 870,0 tys. zł i obejmował realizację 17 zadań. W trakcie roku budżetowego został zmniejszony do 25 489,8 tys. zł (o 13 380,5 tys. zł tj. 33,4%). W ciągu roku wprowadzono do realizacji 67 nowych zadań. Wykonanie planu wyniosło 24 879,5 tys. zł (97,6%), w tym 17 291,0 tys. zł (97,5 %) w zakresie wydatków inwestycyjnych oraz 7 588,5 tys. zł (97,8%) w zakresie zakupów inwestycyjnych (na koniec 2025 r. osiem zadań było w toku). W wyniku realizacji planu wydatków majątkowych m.in.: zakończono budowę: Posterunku Policji w Grębocicach; Posterunku Policji w Szczytnej; wieży telekomunikacyjnej we Wrocławiu przy ul. Połbina 1. Natomiast w ramach zakupów inwestycyjnych nabyto 51 pojazdów służbowych, w tym 43 współfinansowanych z FWP.

(akta kontroli: t. I, str. 34, 210-237; t. XI str. 225-298; t. XII, str. 68-112, 182-214, 221-243)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r. zobowiązania Komendy wynosiły 80 837,5 tys. zł i były wyższe niż na koniec 2024 r. o 4 789,0 tys. zł (76 048,5 tys. zł). Główną pozycję zobowiązań stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§§ 404, 407), które wyniosły 69 958,1 tys. zł (86,5%). Pozostałe zobowiązania w kwocie 10 789,4 tys. zł (13,5%) dotyczyły w szczególności: zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) – 1 805,7 tys. zł (2,2%), zakupu energii (§ 4260) – 2 427,7 tys. zł (3,0%), pozostałych wydatków (§4300) – 1 725,4 tys. zł (2,1%). Były to w całości zobowiązania niewymagalne.

(akta kontroli: t. XI, str. 289-298; t. XII, str. 68-112, 259-263)

W dziewięciu z 12 miesięcy 2025 r., wystąpiły przypadki, w których zaciągnięte zobowiązania przekroczyły plan finansowy KWP w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej wydatków. I tak w: [a] lutym w rozdziale 75404 § 6050 plan wynosił 227,0 tys. zł, a zaangażowanie 617,2 tys. zł, przekroczenie planu o 390,2 tys. zł; [b] marcu w rozdziale 75405: § 4230 plan to 90,0 tys. zł, zaangażowanie 157,4 tys. zł, przekroczenie planu o 67,4 tys. zł; § 4520 plan to 587,4 tys. zł, zaangażowanie 695,2 tys. zł, przekroczenie planu o 107,8 tys. zł (stan analogiczny od kwietnia do czerwca); [c] czerwcu w rozdziale 75405 § 4430 plan to 1 563,4 tys. zł,

²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2160, ze zm.

zaangażowanie 1 933,1 tys. zł, przekroczenie planu o 370,1 tys. zł; [d] lipcu w rozdziale: 75404 § 4520 plan to 321,0 tys. zł, zaangażowanie 416,0 tys. zł, przekroczenie planu o 95,0 tys. zł (analogicznie w sierpniu); 75405 § 4520 plan to 622,0 tys. zł, zaangażowanie 766,6 tys. zł, przekroczenie planu o 144,6 tys. zł; [e] sierpniu 75405 § 4520 plan to 622,0 tys. zł, zaangażowanie 772,2 tys. zł, przekroczenie planu o 150,2 tys. zł; [f] październiku 75404 w rozdziale 75404: § 4000 plan 19 968,7 tys. zł zaangażowanie 20 245,4 tys. zł, przekroczenie planu o 276,7 tys. zł; § 4480 plan 790,0 tys. zł, zaangażowanie 864,0 tys. zł, przekroczenie planu o 74,0 tys. zł; § 4520 plan 383,0 tys. zł, zaangażowanie 416,0 tys. zł, przekroczenie planu o 33,0 tys. zł; w rozdziale 75405: § 4000 plan 61 684,6 tys. zł zaangażowanie 66 709,8 tys. zł, przekroczenie planu o 5 025,8 tys. zł; § 4480 plan 1 877,0 tys. zł, zaangażowanie 1 990,0 tys. zł, przekroczenie planu o 113,0 tys. zł; § 4520 plan 728,0 tys. zł, zaangażowanie 767,0 tys. zł, przekroczenie planu o 39,0 tys. zł; [g] listopadzie w rozdziale: 75401 § 4110 plan 147,5 tys. zł, zaangażowanie 153,5 tys. zł, przekroczenie planu o 6,0 tys. zł; 75405 § 4290 plan 30,0 tys. zł, zaangażowanie 31,1 tys. zł, przekroczenie planu o 1,1 tys. zł; 75495 § 4270 plan 481,0 tys. zł, zaangażowanie 489,2 tys. zł, przekroczenie planu o 8,2 tys. zł.

Komendant wyjaśnił m.in., że: przyznana przez KGP kwota na wydatki majątkowe pokrywała około 80%, potrzeb KWP, a przekroczenie w lutym 2025 r. było konsekwencją decyzji KGP z 4 lutego 2025 r. zmniejszającej wydatki w tym paragrafie; w pięciu przypadkach uwzględniono zaangażowaniu wydatki przewidywane do realizacji, nie wynikające z zawartych umów; w pozostałych przypadkach przekroczenia wynikały z niedoszacowania planu finansowego do bieżących potrzeb KWP.

(akta kontroli: t. XI, str. 229-257, t. XII, str. 222-243)

W 2025 r. Komenda poniosła wydatki z tytułu odsetek w kwocie 39,2 tys. zł (100% planu po zmianach), w tym w rozdziale: 75404 Komendy wojewódzkie Policji 5,4 tys. zł; 75405 Komendy powiatowe Policji 33,8 tys. zł. Badanie 15 dowodów księgowych na łączną kwotę 37,5 tys. zł (95,5% ogółu wydatków z tytułu odsetek od nieterminowych płatności), wykazało że wydatki w kwocie 36,3 tys. zł dotyczyły płatności wynikających z wyroków sądowych, a pozostałe 1,2 tys. zł odsetek od zapłaty po terminie faktur z lat 2022-2024 w związku z brakiem wystarczających środków przekazanych w planie KWP.

Stwierdzono również, że w wyniku działań prowadzonych przez pracowników KWP oraz Komend powiatowych Policji, w 2025 r. 98 kontrahentów odstąpiło od dochodzenia odsetek (w łącznej kwocie 25,9 tys. zł) za opóźnienia w zapłacie 454 faktur na łączną kwotę 328,7 tys. zł, udzielając prolongat terminu płatności. Każdorazowo przyczyny niedokonania zapłaty w terminie pracownik wskazywał na dokumentach księgowych po konsultacji z kontrahentem.

(akta kontroli: t. XI, str. 289-298; t. XII, str. 46-112)

W 2025 r. wobec Komendy były prowadzone 65 postępowań sądowe, które nie zostały zakończone do końca roku budżetowego, w tym cztery zainicjowane przez podmioty gospodarcze a 61 przez osoby fizyczne. Wśród tych spraw 40 było cywilnych (w tym 16 pracowniczych), 23 to postępowania administracyjne i dwie sprawy karne, których przedmiot to w: 33 przypadkach dotyczył zapłaty środków finansowych, a w 24 przypadkach dotyczyły

rozstrzygnięć (w tym decyzji, rozkazów) KWP²⁷. Łączna wartość sporu spraw, w których wartość została określona to 9 410,5 tys. zł. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Komendzie²⁸, 45 spraw było w toku postępowania sądowego, w przypadku 11 spraw złożono apelację, a sąd odrzucił skargę lub uchylił rozstrzygnięcie i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez KWP²⁹ (po cztery sprawy). Reprezentację procesową w tych sprawach powierzono w 59 przypadkach radcom prawnym w KWP³⁰, a w pięciu postępowaniach przedstawicielom Prokuratury Generalnej.

(akta kontroli: t. I, str. 101-103; t. XI, str. 299-249)

1.1.3. Badania szczegółowe

1.1.3.1. Rezerwy celowe

Szczegółową kontrolą objęto wydatki ze środków uruchomionych z dwóch rezerw celowych (część 83 poz. 35 i 44), przyznanych w łącznej kwocie 50 827,6 tys. zł, co stanowiło 88,9% wszystkich otrzymanych przez KWP środków z rezerw celowych budżetu państwa. Badanie wykazało, że:

a) we wszystkich przypadkach, po otrzymaniu decyzji o zmianie planu wydatków w związku z przyznaniem środków z rezerwy celowej budżetu państwa, w planie finansowym KWP zostały wprowadzone stosowne zmiany;

b) środki w kwocie 584,6 tys. zł przeznaczono na zadania, które były znane na etapie konstruowania budżetu na rok 2025, aczkolwiek na tym etapie nie zgłaszano niedoszacowania w opisanym zakresie. Komendant wyjaśnił, że rezerwę celową pozyskano na wydatki związane z działalnością Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości³¹, na polecenie wydane przez pracownika KGP, a podziału środków dokonał Komendant CBZC na podstawie potrzeb przekazanych przez poszczególne Zarządy/ Wydziały tej jednostki;

c) środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Jako stan problematyczny rzutu na działalność Komendy w kontrolowanym okresie, uznano finansowanie ze środków rezerwy celowej w kwocie ogółem 584,6 tys. zł, którą przeznaczono na zadania³² znane na etapie konstruowania budżetu na rok 2025. W ocenie NIK powyższe praktyki wskazują na brak zapewnienia ciągłości finansowania działalności KWP z budżetu państwa w wysokości odpowiedniej do zaplanowanych do realizacji i wykonanych w 2025 r. zadań.

(akta kontroli: t. XI, str. 97-98, 299-333; t. XII, str. 222-248)

1.1.3.2. Wydatki bieżące i majątkowe

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w łącznej w wysokości 16 833,9 tys. zł, co stanowiło 11,0% wydatków pozapłacowych KWP ogółem (obejmujących 64 dowodów księgowych). Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-

²⁷ Ponadto po: dwie sprawy o odszkodowania za represje w stanie wojennych oraz wypadkowe; w jednej sprawie o: ochronę dóbr osobistych; nabycie spadku; zasiedzeniu nieruchomości; przywróceniu do pracy

²⁸ Tj. do 8 kwietnia 2026 r.

²⁹ Wyroki sądowe po 1 stycznia 2026 r. Ponadto w jednej sprawie postępowanie sądowe było zawieszone.

³⁰ Dodatkowo w jednej sprawie przewidziano udział radcy z KWP i radcy z Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu.

³¹ Dalej: CBZC.

³² Związane z działalnością CBZC, tj. w rozdziale 75407.

księgowego zapisów i dowodów księgowych, odpowiadających wydatkom pozapłacowym w kwocie powyżej 1,0 tys. zł, 47 dowodów o wartości 8 598,7 tys. zł wylosowano metodą monetarną (MUS), a 17 dowodów o wartości 8 235,2 tys. zł dobrano w sposób celowy.

Realizacja objętych badaniem wydatków była celowa i zgodna z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp. Na wszystkich badanych dokumentach księgowych zamieszczone były m.in.: podpisy osób potwierdzających, że wydatek był zgodny z umowami, zamówieniami publicznymi, przepisami dotyczącymi wypłaty świadczeń na rzecz osób fizycznych oraz sprawdzony pod względem merytorycznym i formalnorachunkowym. W przypadku siedmiu faktur znajdująca się na nich dekretacja była nierzetelna, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto stwierdzono: [a] w dwóch przypadkach wyboru wykonawcy usługi dokonano niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami, [b] w jednym przypadku nierzetelne potwierdzenie terminowej realizacji usługi, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności przez KWP.

(akta kontroli: t. XI, str. 144-155, 258-288; t. XII, str. 113-181)

1.1.3.2. Wydatki budżetu państwa na szkolenia

Polityka szkoleniowa w KWP opierała się na przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie szkoleń zawodowych i doskonalenia zawodowego w Policji³³, jak również decyzji Komendanta w sprawie: lokalnego doskonalenia zawodowego w jednostkach i komórkach organizacyjnych Policji³⁴; wprowadzenia programu zarządzania zasobami ludzkimi w Służbie Cywilnej³⁵. Jak wyjaśnił Zastępca Komendanta, potrzeby szkoleniowe były ustalane na podstawie zgłoszeń kierowników komórek organizacyjnych, dotyczących zakresu realizowanych zadań oraz wymagań stanowiskowych, które zawierano w planie: lokalnego doskonalenia zawodowego w miejscu pełnienia służby³⁶ (dla funkcjonariuszy); szkoleń członków korpusu służby cywilnej KWP - zatwierdzonych odpowiednio 13 grudnia i 28 listopada 2024 r. Natomiast w zakresie szkoleń zewnętrznych w 2025 r. (płatnych) funkcjonariuszy kierowano na szkolenia zgodnie z wnioskami ich przełożonych, w oparciu o zgłaszane potrzeby, zatwierdzone przez Komendanta, gdyż nie były uwzględniane w planach szkoleń. Komendant w 2025 r. skierował na 32 szkolenia zewnętrzne łącznie 114 pracowników KWP lub komend podległych wydając łącznie na ten cel 79,4 tys. zł. W KWP 24 z 32 szkoleń zrealizowano poza planem szkoleń. Analiza 10 z nich wykazała, że dotyczyły funkcjonariuszy i były uzasadnione, gdyż ich zakres przedmiotowy nie uwzględniono (i nie był zbliżony) wśród szkoleń zawartych w planie lokalnego doskonalenia zawodowego w miejscu pełnienia służby na 2025 r. Analiza siedmiu wydatków na szkolenia³⁷ w łącznej kwocie 39,6 tys. zł (49,9% ogółu wydatków

³³ Z 8 listopada 2023 r. (Dz. U. poz. 2506), a od 5 listopada 2025 r. na podstawie rozporządzenia z 20 października 2025 r. (Dz. U. poz. 1517).

³⁴ Nr 115/2024 z 9 kwietnia 2024 r.

³⁵ Nr 70a/2023 z 9 marca 2023 r.

³⁶ Bądź funkcjonariuszy kierowano na szkolenia: centralne; zawodowe podoficerskie, aspiranckie i oficerskie oraz lokalnych doskonalen zawodowych.

³⁷ W szkoleniach w przedmiocie: [1] Udzielanie zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130 000 zł, w praktyce z uwzględnieniem obowiązkowych procedur, regulaminów i zakresów odpowiedzialności (czterech uczestników). [2] kurs prawa jazdy kat. C wraz z egzaminem (czterech uczestników); [3] zwrot za egzamin na prawo jazdy (dwóch uczestników); [4] Superwizja szkoleniowa (sześciu uczestników); [5] Kurs kwalifikacyjny - Pielęgniarstwo anestezyjologiczne i intensywnej opieki (jeden uczestnik); [6] Audyt Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dwóch uczestników); [7] Szkolenie z zakresu budowy, obsługi technicznej pistoletu P99 Walter (trzech uczestników).

na szkolenia), potwierdziła ich poniesienie w granicach określonych planem finansowym przez KWP. Wyłonienie wykonawcy szkolenia w każdym przypadku nastąpiło na zasadach wynikających z regulacji wewnętrznych. Zakres przedmiotowy szkolenia w każdym przypadku był związany z realizowanymi przez pracownika zadaniami. Z siedmiu badanych szkoleń, w jednym przypadku dokonano jego nierzetelnego odbioru, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 105-209; t. XI, str. 66-96, 119-142; 156-224; t. XII, str. 182-214)

1.1.3.4. Kary i odszkodowania

W 2025 r. KWP wypłaciła na podstawie 14 rozstrzygnięć sądowych zadośćuczynienia/odszkodowania w łącznej kwocie 87,2 tys. zł, w tym m.in. za: niesłuszne zatrzymania (trzy sprawy); uszkodzenie mienia (osiem spraw); internowanie w czasie stanu wojennego (dwie sprawy). Szczegółowe badanie 10 wypłaconych odszkodowań/ zadośćuczynień³⁸ wykazało, że:

- w ośmiu z 10 przypadków, wydatkowano środki wynikające z planu finansowego, jednakże dwa odszkodowania uregulowano³⁹ przed dokonaniem stosownej zmiany planu finansowego⁴⁰. Komendant wyjaśnił, że wynikało to z konieczności pilnego opłacenia odszkodowania, na podstawie art. 164 ust. 1 ufp,
- każdy z wydatków zrealizowano we właściwej wysokości i w terminie,
- wszystkie wydatki właściwie udokumentowano i zakwalifikowano do paragrafu klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli: t. XI, str.289-298, 334-349; t. XII, str. 222-243)

1.1.3.5. Ekwiwalent za urlop wypoczynkowy

W 2025 r. KWP wypłaciła ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy 420 osobom ogółem w kwocie 10 073,2 tys. zł. Szczegółowe badanie wydatków z tego tytułu przeprowadzono na próbie dobranych losowo⁴¹ 30 ekwiwalentów na łączną kwotę 2 518,7 tys. zł (25,0% kwot wydatkowanych w 2025 r.). Wykazało ono, że:

- każdorazowo wypłata ekwiwalentu nastąpiła po zwolnieniu ze służby pracownika, wystąpiła podstawa prawna do jego wypłaty (zwolnienie ze służby),
- w jednym przypadku pracownika zwolniono ze świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia, by zapewnić prawidłową organizację pracy w zespole;
- w każdym przypadku pracownik nie skorzystał w pełni z przysługującego mu urlopu wypoczynkowego. Komendant wyjaśnił, że urlop stanowił prawo pracownika, z którego w tym okresie nie skorzystał;

³⁸ Kwoty największych, w tym siedmiu rozstrzygnięć sądowych w § 4590 oraz trzech w § 4600.

³⁹ W ramach paragrafu §4600, tj. [1] z 26 lutego 2025 r. w kwocie 0,6 tys. zł, zmiana planu 28 lutego 2025 r.; [2] z 24 kwietnia 2025 r. w kwocie 2,9 tys. zł, a zmiana planu 30 kwietnia 2025 r.

⁴⁰ Zmiana planu odpowiednio 28 lutego i 30 kwietnia 2025 r.

⁴¹ Uwzględniając wartość wypłaty ekwiwalentu.

- w jednym przypadku pracownika korpusu służby cywilnej, kwota wypłaconego ekwiwalentu obejmowała urlop w wymiarze proporcjonalnym za rok, w którym rozwiązano stosunek pracy. Dla 24 z 29 funkcjonariuszy Policji⁴², zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁴³, wypłacono im ekwiwalent za cały urlop z roku, w którym rozwiązano stosunek pracy;
- w przypadku siedmiu z 30 funkcjonariuszy, wypłacono ekwiwalent za urlop, który uległ przedawnieniu według przepisów wynikających z prawa pracy, gdyż zgodnie z przepisami ustawy o Policji, urlop służby nie przedawnia się;
- w przypadku 28 z 30 ekwiwalentów, ekwiwalentu nie wypłacono terminowo, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- wydatek za ekwiwalent - w każdym przypadku – zakwalifikowano do właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej oraz dokonano do wysokości ujętej w planie finansowym;
- ekwiwalent 13 z 30 pracowników uwzględnił podwyższony dodatek funkcyjny, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W trakcie kontroli NIK oszacowano, że w badanych przypadkach, wzrost dodatków funkcyjnych/służbowych dla funkcjonariuszy odchodzących na zaopatrzenie emerytalne lub rentowe o łączną kwotę 18,1 tys. zł (średnio o 1,4 tys. zł) skutkował poniesieniem przez KWP wyższych wydatków ogółem o 431,6 tys. zł w tym z tytułu: ekwiwalentów za urlop (126,3 tys. zł); dodatku wyrównawczego⁴⁴ (182,7 tys. zł); innych wypłaconych świadczeń (122,6 tys. zł). KWP nie była w posiadaniu informacji w zakresie wzrostu miesięcznego obciążenia budżetu państwa z tytułu wzrostu emerytury/renty w związku ze zwiększeniem ww. dodatków.

Ponadto NIK wskazuje, że:

[1] każdemu z 25 funkcjonariuszy⁴⁵ wypłacono ekwiwalent za od 45 do 257 dni urlopu (średnio za 146 dni), mimo obowiązku udzielenia urlopu zgodnie z planem urlopów, a części urlopu niewykorzystanego, należało udzielić funkcjonariuszowi⁴⁶ w ciągu pierwszych trzech miesięcy następnego roku⁴⁷, co skutkowało znacznymi jednostkowymi wydatkami - nawet w kwocie 137,4 tys. zł. Komendant wyjaśnił, że znaczne nagromadzenie niewykorzystanych dni urlopu przez funkcjonariuszy było skutkiem ich licznych i ważnych zadań wykonywanych przed zwolnieniem oraz dużo ilością wolnych etatów w Policji w latach 2020-2024 (do 12,7% w garnizonie dolnośląskim). Jednakże po objęciu funkcji Komendanta, podjęto działania nadzorcze i zarządcze (ostatnie w czerwcu 2024 r.) dotyczące wykorzystania przysługującego urlopu przez funkcjonariuszy. NIK wskazuje (na podstawie badanej próby), że ww. działania Komendanta były nieskuteczne (brak udokumentowanej kontynuacji po czerwcu 2024 r.), mimo występowania w każdym przypadku osób zastępujących funkcjonariuszy, co poddaje w wątpliwość rzetelność polityki kadrowej w Komendzie w zakresie urlopów, a szczególnie komendantów i kierowników wydziałów.

⁴² Pięciu funkcjonariuszom datę rozwiązania stosunku pracy określono na 31 grudnia 2024 r.

⁴³ Dz. U. z 2025 r. poz. 636 ze zm. Dalej: ustawa o Policji.

⁴⁴ To jest na podstawie art. 117 ustawy o Policji, dla 10 funkcjonariuszy.

⁴⁵ Których zwalniano z dniem 31 grudnia 2024 r. i później.

⁴⁶ §§5 i 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie urlopów policjantów z 19 września 2014 r.

⁴⁷ Przepis art. 83 ust. 4 ustawy o Policji.

[2] dziewięciu z 15 funkcjonariuszy, którzy złożyli raport o zwolnienie w pod koniec 2024 r., Komendant rozkazem określił datę zwolnienia na styczeń-luty 2025 r. Powyższe skutkowało uwzględnieniem przy wyliczeniu ekwiwalentu również całego urlopu za 2025 r., a także wyliczeniem ekwiwalentu za urlop na podstawie zwiększonego wynagrodzenia w 2025 r. Powyższe nie miało miejsca przy zwalnianiu pozostałych sześciu zwalnianych funkcjonariuszy z dniem 31 grudnia 2024 r. Komendant wyjaśnił, że wśród tych sześciu funkcjonariuszy pięciu z nich przebywało na długotrwałym zwolnieniu lekarskim. Natomiast określenie terminu zwolnienia ze służby miało zapewnić właściwe przekazanie zadań na określonym stanowisku służbowym.

NIK wskazuje jednakże na zwiększone obciążenie budżetu KWP z powodu zwolnienia w 2025 r. części funkcjonariuszy, jak i uznaniowe i nietransparentne postępowania przy określeniu daty zwolnienia funkcjonariuszy.

Zidentyfikowano także stan problematyczny rzutujący na działalność Komendy w kontrolowanym okresie, a dotyczyło to podwyższania dodatków do uposażenia w okresie bezpośrednio poprzedzającym przejście na zaopatrzenie emerytalne i rentowe funkcjonariuszy. W ocenie NIK takie postępowanie, chociaż zgodne z przepisami prawa, budzi wątpliwości co do celowości podjętych decyzji, ponieważ nie było możliwości osiągnięcia motywacyjnego celu zmiany uposażenia. Konsekwencją takiego działania było natomiast przerzucenie ciężaru odpowiedzialności za wypłacanie przyznanych świadczeń pieniężnych na część budżetu państwa, z której wypłacane jest świadczenie emerytalne lub rentowe.

(akta kontroli: t. XI, str. 1-65, 99-142, 163-257; t. XII, str. 64-112, 182-214)

1.1.3.6. Zamówienia publiczne

Analiza postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania pn. „Budowa wieży telekomunikacyjnej wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w trybie zaprojektuj i wybuduj”, o łącznej wartości 1 479,0 tys. (z czego w 2025 r. wydatkowano 587,0 tys. zł) wykazała, że:

- wartość umowy nr C-IV-212-3/2024 z 4 października 2024 r. zmieniono aneksem nr 1 z 9 czerwca 2025 r. na 1 547,0 tys. zł, zmiany realizacji terminu umowy dokonano aneksem nr 2 z 14 lipca 2025 r. i aneksem nr 3 z 15 października 2025 r.;
- przeprowadzono je zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁴⁸ oraz decyzjami Komendanta nr: 20/2022 z 27 stycznia 2022 r. Procedura planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie; nr 30/2025 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z 27 stycznia 2025 r. Procedura planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu⁴⁹ z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;
- zamówienie publiczne było celowe i służyło realizacji zadań KWP;

⁴⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm. Dalej: pzp.

⁴⁹ Dalej: Decyzja Nr 30/2025.

- w terminach określonych w pzp, zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu, ogłoszenie o wyniku postępowania oraz ogłoszenie o wykonaniu umowy, w którym nie zamieszczono informacji o wszystkich dokonanych zmianach umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

W Komendzie sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych KWP na 2025 r. i zamieszczono go na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych (BIP) oraz opublikowano go stronie internetowej KWP w wymaganym w pzp terminie. Po aktualizacji planu postępowań, każdorazowo zamieszczano go na stronie BIP KWP. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2025 r. zamówieniach zostało sporządzone i przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych terminowo.

W 2025 r. w KWP przeprowadzono kontrolę przez KGP pt. Prawdliwość udzielania i wykonywania zamówień publicznych, w tym objętych pzp obejmującą okres od 1 stycznia 2023 r. do 6 czerwca 2025 r. W sporządzonym w jej wyniku wystąpieniu pokontrolnym wskazano m.in. na konieczność: [1] korekt regulacji wewnętrznych oraz unormowania udzielania zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania pzp; [2] rzetelnego sporządzania wniosków o rozpoczęcie postępowania, sporządzania analizy potrzeb i wymagań w postępowaniach o wartości równej lub przekraczającej progi unijne; [3] rzetelnego dokumentowania czynności szacowania wartości zamówienia. Realizując zalecenia pokontrolne m.in. dokonano korekt obowiązujących regulacji wewnętrznych, a osoby odpowiedzialne za prowadzenie postępowań zobowiązano do ich bezwzględnego przestrzegania oraz do stosowania przepisów pzp.

System kontroli zarządczej funkcjonujący w KWP zawierał zidentyfikowane ryzyka związane z realizacją zamówień publicznych.

(akta kontroli: t. V, str. 1-198)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Przekazano do KGP nierzetelne dane o wielkościach wydatków nieznajdujących pokrycia w planie na 2025 r., zawyżając je o 2 786,3 tys. zł (w porównaniu do planowanych wydatków na 2024 r.) oraz o 1 271.0 tys. zł (w porównaniu do wstępnie zaakceptowanych przez KGP kwot wydatków na 2025 r.). Było to wynikiem powtórnego ujęcia kwot wcześniej wykazanych przez KWP.

Komendant wyjaśnił, że wyliczeń wielkości wydatków nieznajdujących pokrycia w planie na 2025 r. dokonano na podstawie przyjętej metodologii.

NIK wskazuje, że w przyjętej metodologii przy wyliczeniu wydatków dokonywano ponownego ujęcia wielkości już uwzględnionych, co skutkowało nierzetelnością prezentowanych danych.

(akta kontroli: t. I, str. 238-403; t. XI, str. 113-118, 299-333)

2. W 28 z 30 poddanych badaniu przypadków nieterminowo wypłacono funkcjonariuszom ekwiwalenty za urlop. Opóźnienia wynosiły od jednego do 48 dni liczonych od dnia zwolnienia funkcjonariusza (26 przypadków) bądź wpływu wyroku Sądu uchylającego rozkaz określający

wysokość ww. ekwiwalentu (dwa przypadki). Zgodnie bowiem z obowiązującym orzecznictwem w dniu zwolnienia funkcjonariusza ze służby w Policji powstaje prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe i dodatkowe, zaś prawo do urlopu w naturze przekształca się w jego pieniężny ekwiwalent⁵⁰.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że ekwiwalenty za urlop wypłacano bez zbędnej zwłoki, po dokonaniu niezbędnych wyliczeń, a w przypadku dwóch rozliczeń wynikających z wyroków, oczekiwano na potwierdzenie numeru rachunku bankowego odbiorcy.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień, wskazując że ekwiwalenty za urlop winne być wypłacane w ostatnim dniu pełnienia służby przez funkcjonariusza. Natomiast w przypadku wypłat ekwiwalentów za urlop po wyrokach sądowych, w dwóch powyższych przypadkach wypłacono je 15 i 17 dni od wpływu informacji o numerze rachunku bankowego do KWP⁵¹.

(akta kontroli: t. XI, str. 1-65, 99-142, 163-257; t. XII, str. 64-112, 182-214)

3. Przyznając stosownym rozkazem Komendanta 13⁵² funkcjonariuszom, przed zwolnieniem ze służby, podwyższony dodatek funkcyjny/służbowy⁵³ na czas określony⁵⁴, nie przedstawiono w uzasadnieniu rozkazu rzetelnego uzasadnienia faktycznego podwyższenia ww. dodatku funkcyjnego/służbowego. W każdym bowiem przypadku ograniczono się jedynie do wskazania przesłanek dotyczących przyznania dodatków. Rozkazy te nie zawierały uzasadnienia dla wysokości kwoty podwyższenia dodatku. Nie wskazywały także celowości podwyższenia dodatku, ani przesłanek jakie przyświecały Komendantowi przy podejmowaniu decyzji, w szczególności, że dodatki zawsze były przyznawane na ostatni miesiąc pracy zwalnianego funkcjonariusza. W uzasadnieniach odnoszono się do całego okresu pełnienia służby. Wskazywano, że wysokość wnioskowanego dodatku uwzględnia rangę stanowiska, zakres wykonywanych zadań i ponoszonej odpowiedzialności, a także sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych. Wskazywano na doświadczenie, umiejętności, kwalifikacje i zaangażowanie funkcjonariusza, a także na rzetelność, odpowiedzialność i profesjonalizm. Z uzasadnienia nie wynikało jakimi kryteriami kierował się przyznający podwyżkę o konkretną wysokość dodatku i to w tym oznaczonym okresie.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że wymienionym funkcjonariuszom zwiększono kwotę dodatku służbowego/funkcyjnego w ostatnim miesiącu pełnienia służby w związku z zamiarem zwolnienia ze służby i nabyciem praw emerytalnych, co stanowiło formę uhonorowania policjanta dobrze/wzorowo wykonującego zadania służbowe w trakcie pełnionej służby. Uzasadnienie decyzji sporządzano na podstawie wniosków personalnych przygotowanych przez bezpośredniego przełożonego i akceptowanych przez Komendanta, które były tożsame. Zarówno wysokość, jak i motywacja zwiększania dodatków służbowych/funkcyjnych wynikała

⁵⁰ Co potwierdza: wyrok WSA z: 26 listopada 2024 r., II SA/Wa 982/24, LEX nr 3823509; 22 maja 2024 r., II SA/Wa 2049/23, LEX nr 3782254; 10 listopada 2022 r., II SA/Wa 3356/21, LEX nr 3501107. Jak wskazano w tych orzeczeniach – nawiązujących zresztą do wyroku SN z dnia 29 marca 2001 r. (I PKN 336/00).

⁵¹ Tj. dla pracownika o nr:130442 informacja wpłynęła 21 stycznia 2025 r. a wypłata 5 lutego 2025 r.; 545015 odpowiedź wpłynęła 3 stycznia 2025 r. a wypłata 20 stycznia 2025 r.

⁵² Z 16, którzy złożyli raporty o zwolnienie w 2024 r. i zostali zwolnieni stosownym rozkazem Komendanta w 2025 r.

⁵³ Tj. 935 272 o 1000 zł; 617083 o 1875 zł; 705014 (KPP Zgorzelec) o 870 zł; 705157 (KPP Kamienna G.) o 600 zł (służbowy), 627214 o 1750 zł; 610114 o 1500 zł; 586277 o 1800 zł; 934704 (KMP Wrocław) o 1000 zł; 576834 o 1650 zł; 933426 (KMP Wrocław) o 1000 zł; 368798 o 1450 zł; 611011 o 1800 zł; 617381 o 1800 zł.

⁵⁴ To jest jednego miesiąca, w którym funkcjonariusza zwolniono ze służby.

z przywołanych w rozkazach regulacji, tj. § 8 i następnych rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz do ustalania wysługi lat, od której uzależniony jest wzrost wynagrodzenia zasadniczego oraz wewnętrzne instrukcje⁵⁵, które umożliwiały podwyżki wspomnianych dodatków w przewidzianych ww. rozporządzeniem limitach.

NIK wskazuje, że w wystąpieniu pokontrolnym z 22 kwietnia 2024 r.⁵⁶ sformułowano wniosek o podjęcie działań w celu kształtowania polityki kadrowej w zakresie podwyższania dodatków do uposażeń funkcjonariuszy, w taki sposób, aby spełniały one funkcję motywacyjną, w tym m.in. spowodowanie, aby w uzasadnieniach rozkazów personalnych w sprawie podwyższania dodatków do uposażenia zawierano, zgodnie z art. 107 § 1 ust. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁷, wyczerpujące uzasadnienie faktyczne podwyższenia dodatku, w tym wskazywano przesłanki uzasadniające proponowaną kwotę podwyższenia dodatku, w celu zapewnienia motywacyjnej funkcji dodatków, co – jak wskazują wyniki niniejszej kontroli - nie zostało wykonane mimo zapewnień Komendanta o zrealizowaniu wniosku. Ponadto trzech zwalnianych funkcjonariuszy nie spełniało warunków wewnętrznych instrukcji do podwyższenia dodatku funkcyjnego, gdyż nie posiadało wymaganej wysługi emerytalnej⁵⁸.

(akta kontroli: t. XI, str. 1-65, 99-142, 163-257; t. XII, str. 64-112, 182-214)

4. W przypadku dwóch z 64 badanych wydatków, zamówień publicznych udzielono z naruszeniem § 6 ust. 1 i 2 Procedury planowania i udzielania zamówień publicznych w KWP⁵⁹. Dotyczyło to: [1] naprawy układu chłodniczego, jezdnego i hamulcowego samochodu służbowego; [2] zakupu 20 opon do samochodów służbowych, w wyniku których wydatkowano odpowiednio 13,9 tys. zł i 5,9 tys. zł⁶⁰. Nie dokonano bowiem wyboru wykonawcy zamówienia za pośrednictwem platformy zakupowej bądź przez przekazanie zapytania ofertowego do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców. W pierwszym przypadku oferty złożyło trzech wykonawców na sporządzenie kosztorysu – a nie wykonane usługi. W drugim przypadku skierowano zapytanie ofertowe do dwóch potencjalnych wykonawców usług.

Komendant wyjaśnił, że: [ad. 1] na podstawie szacowania naprawy w Stacji Obsługi Pojazdów ustalono wykonawcę, który był w stanie dokonać naprawy; [ad. 2] pracownik w sposób wadliwy zrealizował czynności związane z rozeznaniem rynkowym.

(akta kontroli: t. XI, str. 144-155, 281-288; t. XII, str. 64-181; 231-238)

5. Bez potwierdzenia uczestnictwa pracowników rozliczono szkolenia pn. *Superwizja szkoleniowa*, a jedynymi dokumentami potwierdzającymi ich przeprowadzenie były adnotacje na fakturach z 25 lutego, 14 maja oraz 30 września 2025 r. (wystawione na KWP, na łączną kwotę 2,0 tys. zł) o treści „Usługa zrealizowana w dniu (...) zgodnie z wnioskiem zatwierdzonym przez Komendanta”.

⁵⁵ W tym pismo Komendanta z 14 lutego 2022 r., przypominające o obowiązywaniu wytycznych KGP z 26 października 2012 r. nr KK-23550/2012 dotyczące zasad podwyższania dodatków służbowych/ funkcyjnych.

⁵⁶ Po kontroli P/24/001 Wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.

⁵⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

⁵⁸ 30 lat wysługi, co stwierdzono dla funkcjonariusza o nr: 935272; 705014; 933426.

⁵⁹ Decyzją nr 30/2025 Komendanta z 27 stycznia 2025 r. (ze zm.).

⁶⁰ Na podstawie zleceń odpowiednio z: 10 września 2025 r.; 22 kwietnia 2025 r.

Jednakże w przedmiotowym wniosku z 10 stycznia 2025 r. nie wskazano konkretnych uczestników szkolenia⁶¹, a KWP nie posiadała innych dokumentów potwierdzających udział w szkoleniu.

Komendant wyjaśnił, że w szkoleniu mogli uczestniczyć wszyscy psychologowie pełniący służby/pracę w danym dniu. Usługa nie przewidywała imiennych list obecności ani wydawania certyfikatów uczestnictwa, co wynikało ze specyfiki tej formy pracy. Realizacja usługi została udokumentowana fakturami wystawionymi przez podmiot prowadzący (...). Wydatkowanie zostało zrealizowane w oparciu o zgodę Komendanta na wniosku z 10 stycznia 2025 r., a także przez potwierdzenie wykonania usługi zgodnie z przedmiotowym wnioskiem.

NIK wskazuje, że w potwierdzających szkolenie dokumentach brak było adnotacji o jego uczestnikach, a godzinowa forma rozliczenia, nie potwierdzała poniesienia wydatku zgodnie z wnioskiem, czyli udziału w nim psychologów z KWP.

(akta kontroli: t. XI, str. 66-96, 119-142, 163-224, 281-298; t. XII str. 182-214)

6. W przypadku siedmiu z 64 faktur⁶² na łączną kwotę 3 860,0 tys. zł, kontrola merytoryczna, formalno-rachunkowa zatwierdzająca wypłatę środków z budżetu państwa w zakresie wydatków w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia w łącznej kwocie 3 845,4 tys. zł⁶³ nie uwzględniała ich korekty, tj. częściowego sfinansowania wskazanymi na fakturach środkami z: Funduszu Pomocy Ukrainie w wysokości 75,3 tys. zł⁶⁴; „112 tymczasowa kontrola graniczna” w łącznej kwocie 122,3 tys. zł⁶⁵. Na tych fakturach kolorem czerwonym wpisano kwotę korekty wydatku w poszczególnym paragrafie, bez podpisu oraz daty, czym naruszono przepis art. 22 ust. 3 uor, nakazujący poprawianie dowodów wewnętrznych poprzez wpisanie treści prawidłowej (kwoty), datę poprawki i podpis osoby upoważnionej.

Naczelnik Wydziału Finansów/Główna Księgowa wyjaśniła, że wyodrębnienie dodatkowego źródła finansowania wynikało z polecenia przekazanego przez jednostkę nadrzędną (KGP), co dokonano poprzez stosowne opisy na fakturze.

NIK wskazuje, że wskazanie kwot z odrębnego źródła finansowania na fakturze, nie zwalnia z wymogów wynikających z art. 22 ust. 3 uor.

(akta kontroli: t. XI, str. 258-280; t. XII, str. 64-112)

7. Nierzetelnie potwierdzono terminową dostawę (w ramach próby 64 wydatków) zamówionych licencji Windows Serwer 2025 wynikającą z umowy zawartej 12 grudnia 2025 r.⁶⁶ Realizację umowy przewidziano do czterech dni od jej podpisania, czyli do 17 grudnia 2025 r., natomiast potwierdzenia jej terminowego wykonania nastąpiło protokołem odbioru z 18 grudnia 2025 r.,

⁶¹ W tytule wniosku określono: „dla psychologów Sekcji Psychologów KWP we Wrocławiu”.

⁶² Wystawionych przez Orlen S.A. w: [1] 19 sierpnia 2025 r. na kwotę 473,8 tys. zł; [2] 2 grudnia 2025 r. na kwotę 693,7 tys. zł; [3] 17 kwietnia 2025 r. na kwotę 522,4 tys. zł; [4] 2 lipca 2025 r. na kwotę 685,9 tys. zł; [5] 18 marca 2025 r. na kwotę 480,8 tys. zł; [6] 17 lipca 2025 r. na kwotę 530,7 tys. zł; [7] 19 maja 2025 r. na kwotę 472,7 tys. zł.

⁶³ Odpowiednio w kwotach: [1] 472,4 tys. zł; [2] 691,0 tys. zł; [3] 520,3 tys. zł; [4] 682,7 tys. zł; [5] 478,6 tys. zł; [6] 529,3 tys. zł; [7] 471,1 tys. zł.

⁶⁴ Wydatek z faktury z: [1] 19 sierpnia 2025 r. na kwotę 45,7 tys. zł; [2] 17 kwietnia 2025 r. na kwotę 17,1 tys. zł; [3] 2 lipca 2025 r. na kwotę 8,4 tys. zł; [4] 18 marca 2025 r. na kwotę 37,3 tys. zł; [5] 19 maja 2025 r. na kwotę 5,3 tys. zł.

⁶⁵ Wydatek z faktury z: [1] 2 grudnia 2025 r. na kwotę 50,7 tys. zł; [2] 17 lipca 2025 r. na kwotę 71,6 tys. zł.

⁶⁶ Aneksowanej 16 grudnia 2025 r. w zakresie wielkości zamówienia – zwiększenie o 275 licencji o wartości brutto 55,1 tys. zł.

tj. jeden dzień po terminie. W wyniku powyższego KWP wypłaciła wynagrodzenie wynikające z umowy w kwocie 815,0 tys. zł.

Komendant wyjaśnił, że zrealizowano zamówienie publiczne w terminie, gdyż nie uwzględniono dni wolnych od pracy, tj. 13 i 14 grudnia 2025 r.

NIK wskazuje, że nieuwzględnienie dni wolnych miałyby miejsce w przypadku określenia terminu realizacji dostawy w dniach roboczych – co nie dotyczyło niniejszego przypadku.

(akta kontroli: t. XI, str. 144-155, 281-288; t. XII, str. 113-181)

8. Niezgodne z wymaganiami art. 267 ust. 2 pkt 7 i 8, ust. 3 w związku z art. 272 ust. 2 pzp⁶⁷, tj. bez informacji o zmianach umowy, opublikowano ogłoszenie nr 2025/BZP 00611485 z 19 grudnia 2025 r. o wykonaniu umowy nr C-IV-212-3/2024 w pkt 5.4.1. Nie podano informacji o dwóch z trzech dokonanych zmian umowy.

Pracownik Wydziału Zamówień Publicznych i Funduszy Pomocowych wyjaśnił, iż ogłoszenie o wykonaniu umowy z 19 grudnia 2025 r. zostało sporządzone na podstawie informacji o wykonaniu umowy przekazanej przez Naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów 17 grudnia 2025 r. Komenda w trakcie kontroli NIK, sporządziła ogłoszenie o zmianie ogłoszenia o wykonaniu umowy, w którym zostały ujęte wszystkie aneksy.

(akta kontroli: t. V, str. 1-198)

1.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Mimo zaplanowania w ustawie budżetowej wydatków z budżetu środków europejskich na 2025 r. w kwocie 10 025,0 tys. zł, planowane do realizacji projekty nie uzyskały dofinansowania ze względu na wyczerpanie alokacji środków.

(akta kontroli: t. XI, str. 299-333)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Przeprowadzone na próbach badania wykazały, że wnioskowanie o środki z rezerw celowych w KWP wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe. Realizacja wydatków bieżących lub majątkowych, co do zasady była zgodna z art. 44 ust. 3 ufp, gdyż były one celowe, zostały rzetelnie skalkulowane i zaplanowane, jednakże stwierdzono jednostkowe nieprawidłowości związane z ich rozliczeniem. Ponadto w przypadku dwóch wydatków na łączną kwotę 19,8 tys. zł, niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami wybrano wykonawców usług. Szkolenia w Komendzie

⁶⁷ Oraz Załącznika nr 7 Zakres informacji zawartych w ogłoszeniu o wykonaniu umowy do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 22 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych pkt 5 (Dz. U. poz. 2439).

były realizowane prawidłowo i służyły celom statutowym, stwierdzono jednostkowe nieprawidłowości związane z ich rozliczeniem. Wysokość wszystkich kar i odszkodowań, do których zapłaty KWP była zobowiązana w 2025 r. wynosiła 87,1 tys. zł, była głównie wynikiem stwierdzonych uchybień przy wykonywaniu czynności służbowych przez funkcjonariuszy. Ekwiwalenty za niewykorzystany urlop były wypłacone funkcjonariuszom nieterminowo (93,3% badanej próby). Ponadto bez rzetelnych uzasadnień faktycznych podejmowano decyzje o zwiększeniu funkcjonariuszom dodatku funkcyjnego/służbowego, co było niezgodne z art. 107 § 1 pkt 6 kpa. W weryfikowanym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono nieprawidłowość o charakterze formalnym, niemającą wpływu na wybór wykonawcy.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania za 2025 r. rocznych sprawozdań KWP:

- 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 planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-BZ2),

a także kwartalnego sprawozdania za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Wyżej wymienione sprawozdania przedstawiały wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach. Zostały one sporządzone terminowo i poprawnie pod względem formalno-rachunkowym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Kontrolą w węższym zakresie, obejmującym ocenę terminowości i właściwego adresata, przeprowadzono w odniesieniu do miesięcznych sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE za czerwiec i wrzesień 2025 r. oraz kwartalnych sprawozdań Rb-Z za II i III kwartał 2025 r.

Kontrolą objęte zostały powyżej wymienione sprawozdania FWP. Stwierdzono według stanu na 31 grudnia 2025 r. zgodność sald kont analitycznych z saldami odpowiednich kont syntetycznych oraz zgodność obrotów narastających z zestawienia obrotów i sald z obrotami dziennika za 2025 r. W wyniku przeprowadzonego w toku kontroli przeglądu analitycznego, obejmującego plan kont KWP, zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz kont analitycznych, a także na podstawie zapisów w księgach rachunkowych na dzień 31 grudnia 2025 r., nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zgodności danych w sporządzonych sprawozdaniach i ich rzetelności, które zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a następnie terminowo przekazane do właściwego adresata, tj. do KGP.

(akta kontroli: t. IX str. 131-132, 141-255; t. XII, str. 1-45, 64-112, 215-221)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie roczne sprawozdania za rok 2025 r., sporządzone terminowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

3. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

3.1. Realizacja planu finansowego

Opis stanu faktycznego

3.1.1. Analiza wykonania planu finansowego

Plan finansowy Funduszu według ustawy budżetowej na rok 2025 wyniósł 9 000,0 tys. zł. Sporządzono go na podstawie średnich przychodów uzyskanych w latach poprzednich oraz informacji o deklaracjach podmiotów na temat planowanego finansowania jednostek miejskich i powiatowych Policji garnizonu dolnośląskiego w kolejnym roku budżetowym, przy założeniu, że w czasie roku budżetowego wartości pozycji w planie mogły ulec zmianom z kolejno zawieranymi porozumieniami i umowami z m.in. jednostkami samorządu terytorialnego⁶⁸.

W formularzu do projektu planu finansowego FWP przekazanego 4 lipca 2024 r. do Biura Finansów KGP, Komendant nie wskazał, że w KWP w 2025 r. zaplanowało osiągnięcie przychodów z tytułu odsetek od depozytów overnight, pomimo obowiązku lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁶⁸ Dalej: jst.

W 2025 r. nie dokonano zmian w planie finansowym Funduszu w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. W latach 2024-2025 FWP nie był zasilany dotacjami z budżetu państwa i środkami z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji.

W trakcie roku 2025 dokonano łącznie 11 zmian planu finansowego FWP na ogólną kwotę 14 660,0 tys. zł. Według planu po zmianach Fundusz wyniósł 23 660,0 tys. zł.

Badanie próby pięciu zmian w planie FWP na 2025 r. wykazało, że wprowadzono je z zachowaniem zasad określonych w art. 29 ust. 12-16 ufp i dotyczyły one przesunięć pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej oraz zwiększeń przychodów uzyskanych: z tytułu odsetek od środków przekazanych w zarządzenie overnight; w związku z zawarciem nowych lub aneksowaniem porozumień z jst. W jednym przypadku tj. zmiany z 31 grudnia 2025 r. dokonano jednak nierzetelnie, gdyż zwiększenie przychodów wynikające z zawartych porozumień z jst nastąpiło już w kwietniu 2025 r. W konsekwencji w KWP w ramach FWP wydatkowano o 98,0 tys. zł więcej niż wynikało to z planu po zmianach na dzień 31 grudnia 2025 r., w tym w § 4250 – o 60,0 tys. zł, a w § 6120 – o 38,0 tys. zł. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych oraz przepisem § 5 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji z dnia 24 czerwca 2005 r.⁶⁹, który stanowi, iż wydatki ujęte w rocznym planie funduszu mogą być dokonywane w granicach kwot określonych w planie, zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z zawartych umów i porozumień, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. II str. 1-366; t. IX str. 12-16, t. XIV str. 7, 251)

3.1.2. Wykonanie przychodów FWP

Zrealizowane przychody Funduszu w 2025 r. wynosiły 23 234,4 tys. zł i były wyższe o 14 234,4 tys. zł (tj. o 158,2%) od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2025 r. W porównaniu do 2024 r. przychody były wyższe o 13 540,9 tys. zł (o 139,7%) i pochodziły z wpłat od jst, nadleśnictw oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Fundacji KGHM na podstawie zawartych porozumień – 23 069,7 tys. zł (99,3% przychodów ogółem) oraz pozostałych przychodów (wpływy z pozostałych odsetek) – 164,7 tys. zł (0,7% przychodów ogółem).

W 2025 r. Komenda zawarła 252 umowy/porozumienia o wartości 23 249,1 tys. zł, czyli o 10 umów i 12 679,0 tys. zł więcej niż w 2024 r., kiedy podpisano 242 umowy na kwotę 10 570,1 tys. zł.

Komendant wyjaśnił, iż wzrost kwot podpisanych porozumień wynikał ze zwiększonych kosztów realizacji zadań m.in. usług i sprzętu. Sposób skalkulowania środków dokonywany był indywidualnie w odniesieniu do zawieranego porozumienia. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków finansowych otrzymanych w ramach zawartych porozumień było m.in. zakupienie sprzętu po niższych cenach niż szacowane w chwili zawarcia porozumienia. Dodał, iż zgodnie

⁶⁹ Dz. U. z 2026 r. poz. 65. Dalej: rozporządzenie w sprawie zasad gospodarki FWP.

z zapisami zawartych umów i porozumień środki pozyskane w danym roku budżetowym powinny być wydatkowane w pełnej wysokości do końca roku – chyba że umowa stanowi inaczej. Niewykorzystane środki były zwracane na konta poszczególnych podmiotów zgodnie z zapisami umów/porozumień.

Należności FWP na koniec 2025 r. wyniosły 8 345,0 tys. zł i w całości były to należności nieprzeterminowane. Zanotowano wzrost należności w stosunku do stanu na koniec 2024 r. (42,0 tys. zł) o 8 303,0 tys. zł, tj. o 19 769,0%.

Komendant wyjaśnił, że wzrost należności wynikał z zawartych porozumień, których rozliczenie nastąpi w kolejnych latach.

(akta kontroli t. IX str. 10, 258-267, 282)

3.1.3. Wykonanie planu kosztów

Wykonanie planu finansowego kosztów Funduszu w 2025 r. wynosiło 14 950,3 tys. zł, co stanowiło 63,2% planu po zmianach i było wyższe o 4 218,8 tys. zł od wykonania w 2024 r. Środki Funduszu zostały przeznaczone m.in. na zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy, które w 2025 r. wynosiły 14 926,3 tys. zł:

- współfinansowanie wydatków bieżących jednostek organizacyjnych Policji – 1 344,5 tys. zł (9,0% wydatków ogółem) stanowiące 77% planu po zmianach i 83% wykonania z 2024 r.,
- współfinansowanie wydatków inwestycyjnych jednostek organizacyjnych Policji – 11 485,9 tys. zł (76,8% wydatków ogółem), stanowiące 58% planu po zmianach i 192 % wykonania z 2024 r.,
- rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby – 1 690,8 tys. zł (11,3% wydatków ogółem), stanowiące 99% planu po zmianach i 103% wykonania z 2024 r.,
- nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie – 405,1 tys. zł (2,7% wydatków ogółem), stanowiące 90% planu po zmianach i 86% wykonania z 2024 r.,

Komendant wyjaśnił, że znaczące odchylenia, tj. przekraczające 20%, w realizacji wskazanych celów w 2025 r. w porównaniu z wykonaniem za 2024 r., a także różnice pomiędzy zrealizowanymi przychodami a wartościami ujętymi w planie pierwotnym, wynikały z zawarcia porozumień z jst na znaczne kwoty. Natomiast rozbieżności pomiędzy zrealizowanymi przychodami a planem po zmianach były konsekwencją zawarcia porozumień, których wartości ujęto w planie na 2025 r., a ich realizację przewidziano również w kolejnych latach budżetowych.

(akta kontroli t. II str. 1-40; t. IX str. 12-16, 257)

W realizacji kosztów Funduszu stwierdzono istotne odchylenia w stosunku do:

- roku 2024, tj. współfinansowanie wydatków inwestycyjnych wzrosło o 192%, tj. z 5 988,6 tys. zł do 11 485,9 tys. zł;

- planu po zmianach na rok 2025 tj. współfinansowanie wydatków bieżących zmniejszyło się o 22,6% tj. z 1 737,0 tys. zł do 1 344, 5 tys. zł, a współfinansowanie wydatków inwestycyjnych zmniejszyło się o 41,9%, tj. z 19 766,0 tys. zł do 11 485,9 tys. zł.

Komendant wyjaśnił, iż przyczyną odchyień współfinansowania wydatków bieżących jednostek organizacyjnych Policji było poniesienie niższych kosztów w stosunku do zaplanowanych przychodów, a w przypadku odchyień dotyczących planu po zmianach od wykonania w 2025 r. w części dotyczącej współfinansowania wydatków inwestycyjnych jednostek Policji było ujęcie w planie przychodów porozumień, których realizacja przewidziana była również na kolejne lata.

W 2025 r. w ramach 252 porozumień z m.in. jst, poniesiono koszty w wysokości 4 150,0 tys. zł na inwestycje, 7 335,9 tys. zł na zakupy inwestycyjne (w tym.in 62 samochody służbowe, sprzęt i uzbrojenie), na zadania bieżące 1 344,5 tys. zł, na rekompensaty za ponadnormatywny czas pracy 1 690,8 tys. zł, 405,1 tys. zł na nagrody dla policjantów.

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków bieżących KWP za 2025 r. w łącznej kwocie 8 371,1 tys. zł (56% wydatków ogółem), w tym 8 264,7 tys. zł wydatków inwestycyjnych (98,7% badanych wydatków). Wylosowana metodą monetarną MUS⁷⁰ próba obejmowała 31 zapisów/dowodów. Badanie wykazało, że:

- poniesione koszty służyły realizacji celów określonych w ustawie o powołaniu funduszu. Koszty zostały rzetelnie skalkulowane, a środki finansowe na ich pokrycie ujęto w planie finansowym;
- przed zawarciem umowy i dokonaniem zakupu uzyskano akceptację głównego księgowego, a umowy i faktury były przez niego parafowane;
- koszty zostały poniesione zgodnie warunkami zawartych umów oraz prawidłowo udokumentowane zgodnie z obowiązującymi przepisami i z zachowaniem rzetelności, za wyjątkiem przypadków kiedy: [1] kwota zaliczki została wypłacona w nadmiernej wysokości, z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, a realizacja płatności nie nastąpiła za pośrednictwem mechanizmu podzielonej płatności (tzw. split payment), o którym mowa w art. 108a ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług; [2] faktura na kwotę 186,0 tys. zł za wykonanie robót budowlanych, została opłacona na podstawie nierzetelnie sporządzonego protokołu odbioru częściowego oraz niezgodnie z zapisami umowy dotyczącymi rozliczeń z podwykonawcą; [3] faktura nie została uregulowana w całości i w terminie wynikającym z umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- zakupione towary, w tym wydatki inwestycyjne, były niezbędne;
- dokumenty zakupu poddawano kontroli merytorycznej, z wyjątkiem ośmiu faktur opatrzonych błędną datą i niepotwierdzających faktycznego przebiegu zdarzeń, co naruszyło art. 22 ust. 1 uor; przypadki te opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w przypadku zakupów inwestycyjnych oraz robót budowlanych zakupione urządzenia i sprzęty oraz wykonane zadanie zostały przyjęte do użytkowania na podstawie protokołów

⁷⁰ System losowania transakcji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości.

odbiorów i ujęte w ewidencji środków trwałych na podstawie dowodów OT oraz poprawnie zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych.

(akta kontroli t. II str. 1-366; t. IX str. 10-16, 257-267, 282; t. XIV str. 7,61-63, 128-158, 251)

Analiza postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Wykonanie renowacji elewacji wraz z wymianą okien i drzwi zewnętrznych budynku administracyjnego Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu przy Placu Muzealnym 16*⁷¹, na łączną kwotę 4 960,8 tys. zł (4 000,0 tys. zł wydatkowano w 2025 r.) wykazała, że:

- przeprowadzono je zgodnie z pzp oraz decyzjami nr 20/2022 i 30/2025 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu. z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców; było celowe i służyło realizacji zadań KWP;
- w terminach określonych w pzp, zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o zamówieniu oraz ogłoszenie o wyniku postępowania.

(akta kontroli t. IX str. 44-130, 141-231)

3.1.4. Gospodarowanie wolnymi środkami

Stan Funduszu na koniec 2025 r. wyniósł 159,0 tys. zł i był wyższy od stanu na koniec 2024 r. (97,9 tys. zł) o 6,1 tys. zł, tj. o 62,4%. Zgodnie z art. 48 ust. 3 i art. 78d ust. 2 ufp, środki te zostały przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów.

Przychody z tytułu zagospodarowania wolnych środków wyniosły w 2025 r. łącznie 164,7 tys. zł, w tym odsetki z tytułu lokat terminowych w kwocie 137,9 tys. zł i odsetki z tytułu lokat overnight⁷² w kwocie 26,8 tys. zł.

Średnia kwota środków przekazanych w zarządzanie terminowe z 12 miesięcy 2025 r. wyniosła 2 928,6 tys. zł, a w zarządzanie overnight 1 626,2 tys. zł. Okres, na jaki przekazywano środki w zarządzanie terminowe wynosił od ośmiu do 30 dni. Średni czas trwania lokaty wyniósł 14 dni. W 2025 r. KWP w ramach FWP utworzyła 30 lokat terminowych o łącznej wartości 89 440,0 tys. zł (średniomiesięczna wartość lokaty wyniosła 2 928,6 tys. zł). Oprocentowanie lokat wynosiło od 3,73% do 5,09%.

W KWP nie opracowano systemu zarządzania płynnością finansową oraz nie określono zasady jego funkcjonowania. Komendant wyjaśnił, iż zarządzanie środkami pieniężnymi odbywało się po analizie stanu środków z uwzględnieniem planowanych wpływów oraz stanu zobowiązań. Nie wystąpiły przypadki złożenia przez jednostkę dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków

⁷¹ Dalej: Wykonanie renowacji elewacji w budynku KWP.

⁷² Lokaty jednodniowe.

z lokat terminowych. Dokonywanie lokat terminowych nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań określonych w ustawie powołującej jednostkę.

Komendant wyjaśnił, iż rozwiązania dotyczące lokowania wolnych środków dokonywane były na podstawie ewidencji pomocniczej.

Występowały okresy, w których Komenda utrzymywała wysoki stan środków pieniężnych (styczeń, grudzień) lub wysokie kwoty lokat krótkoterminowych zamiast zakładać lokaty na dłuższe okresy.

Komendant wyjaśnił, iż przekazywanie w zarządzanie terminowe wolnych środków odbywało się po dokonanej analizie planowanych płatności i realizowane było w sposób niestanowiących przeszkody w terminowej realizacji wypłat środków funduszu na cele i zadania wskazane w ustawie o Policji. Analiza złożonych depozytów w 2025 r. wykazała, że zmienne oprocentowanie depozytów uwarunkowane wysokością stawki WIBID i stóp depozytowych NBP na rachunku Funduszu w ciągu roku skutkowało tym, że lokaty składane na początku roku na okres 14 dni posiadały oprocentowanie 5,08%, natomiast lokata złożona na okres 30 dni posiadała oprocentowanie 4,66%. W okresie od 1 stycznia do 20 stycznia 2025 r. nie składano dyspozycji lokat, gdyż jedyne wolne środki na Funduszu stanowiły odsetki, których nie ulokowano zabezpieczając możliwość ewentualnego poniesienia kosztów dotyczących porozumienia. W okresie od 3 do 31 grudnia 2025 r. przewidywano największą ilość wydatków.

W ramach FWP nie nabywano obligacji skarbowych oraz nie dokonywano innych lokat i inwestycji.

(akta kontroli t. IV str. 12-13; t. VII str. 1-172; t. IX str. 9-10, 17-28; t. X str. 7)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W przypadku trzech spośród 31 objętych badaniem wydatków, na podstawie postanowień zawartych w umowach o udzielenie zamówienia publicznego, trzem wykonawcom wypłacano jednorazowe zaliczki w wysokości 70-80% całkowitego wynagrodzenia umownego (łącznie na kwotę 9 480,3 tys. zł)⁷³. Oznaczało to brak powiązania wysokości zaliczek z rzeczywistym postępem realizacji umów, co było działaniem nierzetelnym, bo prowadzącym do finansowania wykonawcy zamiast realizacji zamówienia publicznego.

Komendant wyjaśnił, że zgodnie z postanowieniami umów zamawiający był uprawniony do wypłaty zaliczki jednorazowo lub w transzach, natomiast wykonawcy nie występowali z wnioskami o wypłatę zaliczki w częściach. Ponadto Naczelnik Wydziału Inwestycji i Remontów wyjaśnił, że zgodnie z zawartymi umowami i pzp wykonawca miał możliwość zwrócenia się

⁷³ Dotyczyło to następujących umów: a) 129/2025 z dnia 1 grudnia 2025 r. na kwotę 3 899,0 tys. zł - wartość zaliczki w umowie do 95% wartości zamówienia. Wykonawca złożył wniosek o wypłatę zaliczki na kwotę 2 881,3 tys. zł, co stanowi 73,9 % wartości zamówienia; b) 132/2025 z dnia 2 grudnia 2025 r. na kwotę 3 559,3 tys. zł - wartość zaliczki w umowie do 95% wartości zamówienia. Wykonawca złożył wniosek o wypłatę zaliczki na kwotę 2 785,0 tys. zł, co stanowiło 78,25% wartości zamówienia; c) C-IV-212-2/2025 z dnia 15 października 2025 r. na kwotę 4 760,8 tys. zł, wartość zaliczki w umowie do 90% wartości brutto. Wykonawca złożył wniosek o wypłatę zaliczki na kwotę 3 814,0 tys. zł, co stanowi 80,1% wartości brutto umowy.

do zamawiającego o udzielenie zaliczki na poczet dalszej realizacji prac oraz na zakup materiałów i sprzętu niezbędnych do ich realizacji, przyjęty tryb rozliczeń pozwolił na zachowanie ciągłości finansowania, a przed dokonaniem płatności KWP otrzymała od wykonawcy stosowne gwarancje.

NIK wskazuje, że udzielenie zaliczki jednorazowo, pomimo możliwości dokonywania wypłat w transzach, doprowadziło do przedwczesnego zaangażowania środków publicznych w zbyt dużej wysokości, noszącej znamiona płatności z góry, a nie zaliczki. Zastosowanie mechanizmu wypłat transzowych pozwoliłoby ograniczyć ryzyko zamrożenia środków publicznych, które mogły pozostać na rachunku bankowym lub lokacie generując KWP dodatkowe przychody. Ponadto poprzez zaliczkowanie sięgające 80% wartości umów w miesiącu grudniu wydatkowano środki pochodzące z porozumień z jst, których obowiązywanie wygasło z dniem 31 grudnia 2025 r., jedynie w celu realizacji planu finansowego.

(akta kontroli tom VIII str. 1 – 380; tom XIII str.80-250)

2. W KWP w 2025 r. w projekcie planu finansowego nie ujęto przychodów z tytułu odsetek, pomimo obowiązku ich planowania wynikającego z przepisów Rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki FWP. Zgodnie z § 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, w związku z § 3 ust. 2 pkt 2 oraz § 7 ust. 1 tego rozporządzenia, projekt rocznego planu finansowego Funduszu powinien obejmować wszystkie planowane przychody Funduszu, w tym przychody z tytułu odsetek.

Ponadto zgodnie z § 2 pkt 3 i 4 Decyzji Nr 330/2011 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z dnia 3 sierpnia 2011 r., wolne środki zgromadzone na rachunku Funduszu są przekazywane Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe lub w zarządzanie typu overnight, natomiast odsetki uzyskane od tych środków stanowią przychody Funduszu.

Komendant wyjaśnił, że w projekcie planu finansowego nie zaplanowano przychodów z odsetek w paragrafie 0920, ponieważ przychody te są trudne do oszacowania.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że wskazana okoliczność nie zwalnia z obowiązku planowania przychodów z tytułu odsetek w projekcie rocznego planu finansowego Funduszu KWP, wynikającego wprost z obowiązujących przepisów prawa.

(akta kontroli t. III str. 1-166; t. IV str. 15-16, 200-226; t. IX str. 137-140, 269, 274; t. XIV str. 222)

3. W jednej na pięciu poddanych badaniu zmian planu finansowego (z dnia 31 grudnia 2025 r.) przekroczono zakres upoważnienia wynikającego z planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Policji na 2025 r. w zakresie kosztów:

- § 6120 na kwotę 38,0 tys. zł,
- § 4250 na kwotę 60,0 tys. zł,

co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 10 ufp według którego, koszty państwowego funduszu celowego mogą być ponoszone w ramach planowanych przychodów, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych z poprzednich okresów. Z kolei art. 29 ust. 12 ufp stanowił, że w planie finansowym państwowego funduszu celowego, w trakcie roku budżetowego, mogły być dokonywane zmiany przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków, w tym polegające na przesunięciach pomiędzy ich poszczególnymi pozycjami w ramach zadań

wynikających z odrębnej ustawy tworzącej fundusz, łącznych kwot przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków.

Komendant wyjaśnił, że ostatnią zmianę planu zrealizowaną pod datą 31 grudnia 2025 r. zaksięgowano 13 lutego 2026 r. z uwagi na konieczność dokonania korekt w zakresie ewidencjonowania przychodów na łączną kwotę 38,0 tys. zł, a zmiana ta odnosiła się do omyłkowego zakwalifikowania przychodu, którego wydatek zaplanowany był w § 6120. Ponadto w zakresie kwoty 60,0 tys. zł przychód zaewidencjonowano pierwotnie w § 4000, natomiast w trakcie realizacji porozumień uzyskano informację, że wydatki realizowane będą w § 4250. Środki te mieściły się w planie przychodów w § 2300.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp, ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych, wydatki stanowią nieprzekraczalny limit, a dysponowanie środkami w innych rozdziałach lub w innych paragrafach nie upoważnia kierownika jednostki do dokonywania wydatków z przekroczeniem upoważnienia określonego planem finansowym.

(akta kontroli t. III str. 1-166, t. IV str. 15-16, t. IX str. 137-140; t. XIV str. 222)

4. W zakresie realizacji umowy nr C-IV-212-2/2025 z 15 października 2025 r.⁷⁴ zawartej w wyniku udzielenia zamówienia publicznego na *Wykonanie renowacji elewacji wraz z wymianą okien i drzwi zewnętrznych budynku administracyjnego Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu przy Placu Muzealnym 16* stwierdzono, iż w KWP:

a) wypłacono zaliczkę w kwocie 3 814,0 tys. zł, tj. wyższą o 53,9 tys. zł niż określony w umowie limit 90% wartości brutto, na poczet wykonania robót budowlanych (które według wniosku o zaliczkę miały zakończyć się do 31 lipca 2026 r. i ich wartość wyniosła 4 177,9 tys. zł), co stanowiło naruszenie z pkt 6.4.2 w związku z pkt 6.4.3 ww. umowy oraz art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

Załączony do wniosku o zaliczkę harmonogram robót przewidywał realizację prac w okresie od 1 stycznia do 26 października 2026 r. na łączną kwotę 4 574,8 tys. zł, lecz wnioskowany termin rozliczenia zaliczki wykonawca wskazał na 31 lipca 2026r., stąd do wyliczenia 90% zaliczki należało przyjąć kwotę 4 177,9 tys. zł (roboty budowlane do wykonania w miesiącach styczeń-lipiec 2026 r.), z czego 90% stanowiło 3 760,1 tys. zł. Tym samym kwota wypłaconej zaliczki przewyższała dopuszczalną wysokość wynikającą z harmonogramu o 53,9 tys. zł.

Komendant wyjaśnił, iż umowę zawarto na 4 760,8 tys. zł pomniejszono o 186,0 tys. zł, co daje 4 574,8 tys. zł z czego 90% to 4 117,3 tys. zł.

NIK nie kwestionuje co do zasady zasadności wypłaty środków na poczet przyszłej realizacji kontraktów. Wskazuje jednak, że środki przekazywane w formie zaliczek powinny być wypłacane wyłącznie w sytuacjach, gdy są adekwatne do rzeczywistych potrzeb wykonawcy związanych z realizacją kontraktu oraz gdy wykonawca jest w stanie środki te faktycznie pobrać i wykorzystać, co w opisaney sytuacji dotyczyło robót planowanych do wykonania w okresie styczeń-lipiec 2026 r.

⁷⁴ Zmiana: Aneksem Nr 1 z 1 grudnia 2025 r. w zakresie zmiany nazwy inwestycji, Aneksem nr 2 z 30 stycznia 2026 r. w zakresie zwiększenia wartości wynagrodzenia. Dalej: umowa.

b) realizacja płatności nie nastąpiła za pośrednictwem mechanizmu podzielonej płatności, co skutkowało zwrotem wynagrodzenia wykonawcy do KWP i dokonaniem ponownej płatności;

Do KWP 22 grudnia 2025 r. wpłynął wniosek z 11 grudnia 2025 r. o udzielenie zaliczki. Po kontroli formalno - merytorycznej 23 grudnia 2025 r. dokonano przelewu środków. W związku z tym, że przelewu nie zrealizowano metodą płatności podzielonej, zwrócono się do wykonawcy o zwrot środków, który nastąpił 29 grudnia 2025 r. Ponownie przelano środki do wykonawcy w dniu 30 grudnia 2025 r.

Komendant wyjaśnił, iż do omyłki doszło w wyniku dużej liczby transakcji przeprowadzanych pod koniec roku budżetowego, presji czasu i koniecznością wydatkowania środków budżetowych do dnia 31 grudnia 2025 r.

c) dokonano wydatku w kwocie 186,0 tys. zł:

- na podstawie nierzetelnego protokołu częściowego odbioru robót z 4 grudnia 2025 r., który nie potwierdzał faktycznego wykonania prac (nie wypełniono wymaganych pól);
- z czego 127,5 tys. zł wypłacono wykonawcy pomimo braku wymaganych dokumentów potwierdzających uregulowanie należności wobec podwykonawców. Działanie to było niezgodne z pkt 9.9.2 umowy, zgodnie z którym do faktury wykonawcy powinny być załączone m.in.: [1] kopie wymagalnych faktur wystawionych przez podwykonawców, stanowiących podstawę wystawienia faktury przez wykonawcę; [2] oświadczenia podwykonawców potwierdzające dokonanie zapłaty; [3] dowody dokonania płatności na rzecz podwykonawców.

Komendant wyjaśnił, że zapis dotyczący podwykonawców zawarty w ww. umowie pozostaje w kolizji z przepisami pzp, a jego nieusunięcie nastąpiło w wyniku przeoczenia na etapie postępowania przetargowego. Do faktury wystawionej przez wykonawcę załączono wymagane dokumenty dotyczące podwykonawcy, tj. fakturę podwykonawcy oraz oświadczenie podwykonawcy. Nie przedłożono natomiast potwierdzenia zapłaty faktury, gdyż na moment rozliczenia była niewymagalna.

NIK wskazuje, iż umowa zawarta w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w formie przetargu nieograniczonego wiąże strony. Jeżeli wykonawca podpisał umowę z "nadmiarowym" zapisem, staje się on dla niego wiążący w relacjach z zamawiającym, zwłaszcza że jest zgodny z obowiązującym art. 465 pzp.

(akta kontroli t. VI str. 9-10, 14-15, 91; t. VIII str. 6-7, 11, 14, 78, 104-202)

5. Kontrolę formalną i merytoryczną:

- faktury nr 3/12/2025 z 29 grudnia 2025 r. potwierdzono z błędną kwotą, nie wynikającą z umowy Nr C-IV-2221-23/11/2025 z 22 września 2025 r., co naruszało art. 22 ust. 1 uor,

zgodnie z którym dowód księgowy powinien rzetelnie i bezbłędnie odzwierciedlać treść operacji gospodarczej;

- ośmiu faktur⁷⁵ (zbadanych na próbie 31 dowodów księgowych) potwierdzono z błędną datą 23 września 2025 r. – zamiast 18 listopada 2025 r., co naruszało art. 22 ust. 1 uor.

W pierwszym przypadku skutkiem nierzetelnie przeprowadzonej kontroli było nieuregulowanie w pełnej wysokości zobowiązania wynikającego z ww. umowy, gdyż zapłacono 76,5 tys. zł zamiast należnych 76,6 tys. zł, zgodnie z wystawioną fakturą. Takie działanie pozostaje w sprzeczności z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, który nakłada obowiązek regulowania zobowiązań w wysokości i terminach wynikających z umowy.

Komendant wyjaśnił, że płatności dokonano zgodnie z kwotą wskazaną na fakturze. W toku kontroli NIK Komenda uregulowała płatność w prawidłowej wysokości na rzecz wykonawcy.

W drugim przypadku Komendant wyjaśnił, że pracownik Wydziału Finansów omyłkowo dokonał adnotacji na dokumencie, iż kontroli formalnej i merytorycznej dokonano w niewłaściwym dniu.

(akta kontroli t. VI str. 12-13; t. X str. 99-103; t. XIII str. 1-76, t. XIV str. 189)

3.2. Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. zakres zadań FWP, został określony w art. 13 ust. 3 i 4a ustawy o Policji. Projekt planu rzeczowo-finansowego Funduszu został sporządzony w dniu 4 lipca 2025 r. na podstawie średnich przychodów uzyskanych w latach poprzednich w czterech głównych obszarach finansowych i nie ulegał zmianie.

Przyjęty w dniu 13 lutego 2025 r. plan został sporządzony w czterech głównych obszarach finansowych, zgodnych z celami Funduszu opisanymi na początku pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego

W KWP nie opracowano wewnętrznych procedur analiz wykonania planów rzeczowo-finansowych dotyczących realizacji ustawowych celów i zadań Funduszu ani nie opracowano kryteriów oceny stopnia realizacji tych planów i oceny efektywności wykonania zadań, ponieważ – jak wyjaśnił Komendant – zarówno cele, jak i tryb wykonywania tych zadań, został określony w ustawie o Policji oraz w Rozporządzeniu w sprawie zasad gospodarki FWP. KWP prowadziła bieżący nadzór nad Funduszem poprzez nadzorowanie i akceptację umów i porozumień z podmiotami, które dokonywały wpłat na Fundusz, dokonywanie w ciągu roku budżetowego zmian w planie rzeczowo-finansowym oraz analizę okresowych informacji o pozyskanych środkach i stopniu realizacji zadań. Komendant wyjaśnił ponadto, iż przepisy nie nakładają obowiązku opracowywania planów rzeczowo-finansowych jako odrębnych dokumentów planistycznych. W związku z tym taki dokument nie był opracowywany dla funduszu. KWP prowadzi ewidencję pomocniczą w arkuszu kalkulacyjnym Excel zawierającą cechy planu rzeczowo- finansowego.

W roku 2025 zaplanowano wydatki na następujące cele:

⁷⁵ Faktura nr WBN1G00176SE25, WBN1G00189SE25, WBN1G00197SE25, WBN1G00213SE25, WBN1G00212SE25, WBN1G00211SE25, WBN1G00209SE25, WBN1G00172SE25.

- § 4060 – 450,0 tys. zł – nagrody dla funkcjonariuszy za zadania w służbie prewencyjnej – wydatkowano 405,1 tys. zł;
- § 4180 – 1300,0 tys. zł – ponadnormatywne służby na podstawie deklarowanej ich ilości przez komendy miejskie i powiatowe - wydatkowano – 1 690,8 tys. zł;
- § 4000 – 120 tys. zł – grupa wydatków bieżących jednostki (usługi) - wydatkowano 1 045,0 tys. zł;
- § 4250 – 500 tys. – zakup sprzętu i uzbrojenia (sprzęt informatycznego oraz kwaterunkowy) – wydatkowano 245,7 tys. zł;
- § 4270 – 230 tys. – remont komend i komisariatów Policji – wydatkowano 299,5 tys. zł;
- § 6110 – 2 000 tys. zł – budowa oraz modernizacja komend i posterunków Policji w związku z deklaracjami samorządów lokalnych na ten cel wydatkowano 4 150,0 tys. zł;
- § 6120 – 3 500 tys. zł – zakup samochodów oraz pozostałego sprzętu będącego zakupem inwestycyjnym – wydatkowano 910,7 tys. zł.

W 2025 r. w ramach FWP zrealizowano dwa zadania inwestycyjne, z czego jedno – budowę nowej siedziby Posterunku Policji w Szczycnej – zakończono, wydatkując 150,0 tys. zł, natomiast przy zadaniu pn. Wykonanie renowacji elewacji w budynku KWP poniesiono wydatki w łącznej wysokości 4 000,0 tys. zł, z czego 186,0 tys. zł zapłacono za wykonanie robót budowlanych, a 3 814,0 tys. zł stanowiła wypłata zaliczki.

(akta kontroli t. II str. 33-34; t. IX str. 9, t. XIV str. 7, 12, 160)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego FWP. W ramach Funduszu KWP w 2025 r. dysponowała środkami w kwocie 23 660,0 tys. zł z czego zrealizowała wydatki na kwotę 14 926,3 tys. zł, w tym 1 344,5 tys. zł na wydatki bieżące jednostek organizacyjnych Policji, 11 485,9 tys. zł na współfinansowanie wydatków inwestycyjnych oraz 1 690, 8 tys. na rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby.

Planowanie i wydatkowanie środków FWP było rzetelne i zgodne z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem: [1] określenia warunków rozliczenia zamówień publicznych przez jednorazowe zaliczki w wysokości 70-80% wartości zawartych umów na początku kontraktu, co prowadziło do finansowania wykonawcy zamiast realizacji zamówienia publicznego (w trzech przypadkach na łączną kwotę 9 480,3 tys. zł), [2] wypłacenia kwoty zaliczki w nadmiernej wysokości (o 53,9 tys. zł) z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, [3] wypłaty kwoty 186,0 tys. zł za wykonanie robót budowlanych, na podstawie nierzetelnie sporządzonego protokołu częściowego odbioru robót, a także pomimo braku wymaganych umową dokumentów potwierdzających uregulowanie należności wobec podwykonawców, [4] przekroczenia planu finansowego w zakresie kosztów o 98,0 tys. zł, [5] nieujęcia w projekcie planu przychodów z tytułu odsetek od depozytów overnight.

V. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zaniechanie praktyki jednorazowego wypłacania na początkowym etapie realizacji przedmiotu umowy zaliczek w wysokości stanowiącej większość wynagrodzenia wykonawcy zamówienia publicznego.
2. Zamieszczanie w uzasadnieniach rozkazów personalnych w sprawie podwyższania dodatków do uposażenia wyczerpujących uzasadnień faktycznych podwyższenia dodatku.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁷⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Dolnośląskiej Delegatury NIK we Wrocławiu. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

⁷⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1045, ze zm.). w przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Wrocław, dnia 22 kwietnia 2026 r.

Kontrolerzy

Główny specjalista kontroli państwowej

Paweł Potemski

/podpisano elektronicznie/

Starszy inspektor kontroli państwowej

Agnieszka Potyrała

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Dolnośląska Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Radosław Kujawiński

/podpisano elektronicznie/