



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MICHAŁ JĘDRZEJCZYK

KPB.410.1.6.2025

nadinsp. Marek Boroń
Komendant Główny Policji

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2024 roku przez Komendanta
Głównego Policji w części 42 - Sprawy wewnętrzne.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445612, kpb@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji, ul. Puławska 148/150, 02-624 Warszawa, dalej: „KGP”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Nadinspektor Marek Boroń, Komendant Główny Policji, na stanowisku od 22 grudnia 2023 r., dalej: „Komendant”.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
Kontrolerzy	1. Zbigniew Włodarczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/17/2025 z 7 stycznia 2025 r. 2. Janusz Sękowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/18/2025 z 7 stycznia 2025 r. 3. Barbara Łysakowska-Paętko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/19/2025 z 7 stycznia 2025 r. 4. Roman Jońca, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/20/2025 z 7 stycznia 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 1-4)

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

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2024 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji w ramach części 42 - Sprawy wewnętrzne w tym wykonanie planu finansowego KGP. Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań, – funkcjonowanie wybranych elementów kontroli zarządczej. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – analiza porównawcza zrealizowanych dochodów budżetowych z planem i wykonaniem roku ubiegłego, – analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, – szczegółowa analiza wydatków ponoszonych na usługi doradcze i eksperckie, – kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych, – szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia, – analiza stanu zobowiązań, – analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, – analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. przez Komendanta Głównego Policji w części 42 – Sprawy wewnętrzne.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Komendant Główny Policji, jako dysponent II stopnia, podejmował adekwatne działania celem zapewnienia właściwego wykonania budżetu państwa w 2024 r. NIK pozytywnie ocenia również wykonanie planu finansowego na 2024 r. przez

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

Komendanta Głównego Policji jako dysponenta III stopnia środków budżetowych.

Komendant Główny Policji (dysponent III stopnia) zapewnił prawidłowe wydatkowanie środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W wyniku kontroli 9,5% wydatków, zrealizowanych przez KGP z planu finansowego dysponenta III stopnia stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych.

W trakcie kontroli ujawniono natomiast nieprawidłowość dotyczącą rzetelności procesu planowania budżetu polegającą na ujęciu w planie wydatków KGP (dysp. III st.) środków finansowych w wysokości 2 317 506 tys. zł do dyspozycji Komendanta Głównego Policji, pomimo że w rzeczywistości nie zamierzano ich realizować w KGP. Spowodowało to nadwyżkę w planie wydatków KGP (dysp. III st.) i zaburzało przejrzystość realizacji budżetu i procesu planowania. Powyższe działanie może wskazywać na stałą praktykę, co potwierdzają ustalenia z ubiegłorocznej kontroli³, gdzie stwierdzono, że w dyspozycji Komendanta KGP pozostawiono środki w wysokości 1 046 666 tys. zł.

W wyniku kontroli stwierdzono również przypadki podwyższania dodatków do uposażenia w okresie bezpośrednio poprzedzającym przejście funkcjonariuszy na zaopatrzenie emerytalne, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

NIK pozytywnie opiniuje sporządzane przez KGP łączne/roczne sprawozdania za rok 2024 oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia.

Podobnie jak w latach poprzednich, NIK zwraca uwagę na niedoszacowanie kwot wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2024 r. względem faktycznie wykazywanych w trakcie roku potrzeb finansowych Policji. Pomimo, że plan ten był wyższy o 2 680 447,8 tys. zł (tj. 16,6%) od wykonania w 2023 r., to w trakcie roku musiał zostać zwiększony o 1 069 148,8 tys. zł (o 5,7%). Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że finansowanie działalności Policji ze środków rezerw celowych przeznaczono na zadania, które były znane na etapie konstruowania budżetu na 2024 r. W ocenie NIK powyższe praktyki wskazują na brak zapewnienia ciągłości finansowania działalności Policji na etapie planowania budżetu państwa⁴ w wysokości odpowiedniej do realizowanych i zaplanowanych do realizacji na 2024 r. zadań.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2024 r.⁶ w części 42 zaplanowano uzyskanie przez Policję dochodów budżetu państwa w kwocie 33 319 tys. zł. Zrealizowane w 2024 r. dochody Policji wyniosły 50 682,3 tys. zł i były wyższe o 52,1% od kwoty planowanej oraz wyższe o 11,4% od dochodów zrealizowanych w 2023 r. (45 509,6 tys. zł).

³ Nr P/24/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez Komendanta Głównego Policji (...).

⁴ Pismo FB 5133/2023 z dnia 26 lipca 2023 r. Komendanta Głównego Policji do MSWiA wskazujące na niedoszacowanie budżetu w wysokości 2 546 717 tys. zł.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz. 122, ze zm.).

Głównym źródłem dochodów były wpływy z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych (§ 750) – 10 629,8 tys. zł, tj. 21% ogółu dochodów; wpływy z tytułu kar i odszkodowań (§ 950) – 7 635,4 tys. zł, tj. 15,1% ogółu dochodów; wpływy z różnych opłat (§ 690) – 7 236,1 tys. zł (14,3% ogółu dochodów) oraz wpływy z różnych dochodów (§ 970) – 6 863,9 tys. zł (13,5% ogółu dochodów).

Na koniec 2024 r. w Policji wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 128 591,3 tys. zł, w tym zaległości 125 259,1 tys. zł. Należności były wyższe w stosunku do 2023 r. o 2,1% (125 968,6 tys. zł), a zaległości o 2,7% (121 976,5 tys. zł).

Dyrektor Biura Finansów KGP wyjaśniła, że na zrealizowanie o 52% wyższych dochodów w 2024 roku wpływ miały przede wszystkim naliczone i uregulowane przez kontrahentów kary umowne z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umów, potrącone bezpośrednio z wystawionych faktur oraz wpłacone odszkodowania od firm ubezpieczeniowych za wyrządzone szkody w mieniu jednostek Policji. Na wyższe wykonanie dochodów w stosunku do planu znaczący wpływ miał również wzrost stawek za opłaty czynszowe, większe zapotrzebowanie na deponowanie broni w depozytach Policji, wzrost opłat za pobyt osób zatrzymanych w PdOZ⁷, większa liczba wykonanych ekspertyz kryminalistycznych zleconych przez sądy i prokuratury, większe wpływy uzyskane z wpłat nieuregulowanych należności budżetowych za 2023 rok, a także wyższe stawki za udział funkcjonariuszy przy asystach komorniczych. Na kwotę należności pozostałych do zapłaty złożyły się przede wszystkim kary umowne i odsetki z tytułu nieterminowego realizowania inwestycji remontowo-budowlanych i zakupów inwestycyjnych. Naliczone kary umowne stanowiły około 35% wszystkich należności, zaś odsetki to około 21% wszystkich należności. Ponadto na wysokość należności z tytułu odsetek złożyły się również odsetki z tytułu: nieterminowego regulowania należności, szkód transportowych oraz regresów. Ponadto w paragrafie 0690 znaczny udział stanowią należności z tytułu opłat za pobyt osób zatrzymanych w PdOZ. Dłużnikami z tego tytułu są zwykle osoby niemające dochodów, często bezdomne. Ściąganie tych należności często jest niemożliwe i zwykle podlegają one spisaniu z uwagi na okres przedawnienia.

(akta kontroli tom VI str. 321-333, tom VII str. 306-308, tom VIII str. 8-10)

W 2024 r. Komendant Główny Policji, jako dysponent III stopnia zrealizował dochody w wysokości 5 607,7 tys. zł, i były one wyższe o 4 259,7 tys. zł (316%) od kwoty planowanej (1 348 tys. zł) i niższe o 139,8 tys. zł (2,4% od dochodów osiągniętych w 2023 r. (5 747,5 tys. zł).

Wyższe niż zaplanowano wykonanie dochodów wynikało głównie z większych wpływów z kar umownych za niewykonanie bądź za nienależyte wykonanie umów (§ 095) – 2 590,3 tys. zł oraz wpływów z rozliczeń /zwrotów z lat ubiegłych (§ 094) – 1 629,9 tys. zł. Wpływy te wyniosły łącznie 4 220,2 tys. zł i stanowiły 75,3% dochodów dysponenta III st.

Dyrektor Biura Finansów KGP wyjaśniła, m.in. że w świetle postanowień art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych ujęte w planach finansowych dochody stanowią prognozy ich wielkości. Na etapie planowania uwzględniono prognozy dochodów. Na tym etapie nie jest możliwe wykazanie wszystkich źródeł pozyskania czy też dokładne określenie ich wielkości bądź prawdopodobieństwa wystąpienia niektórych źródeł dochodów.

⁷ Pomieszczenie dla osób zatrzymanych.

(akta kontroli tom VI str.321-333, tom VII str. 220-221, tom VIII str. 11-12)

Należności dysponenta III stopnia pozostałe do zapłaty na koniec 2024 r. wyniosły 12 458,5 tys. zł i tyle samo zaległości netto. W porównaniu do 2023 r. należności ogółem były wyższe o 371,8 tys. zł (3,1%), zaś zaległości wyższe o 401,7 tys. zł (3,3%).

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

(akta kontroli tom VI str. 321-333, 336, tom VIII str. 220-221)

W 2024 r. nie wystąpiły przypadki umorzenia należności. Wystąpił jeden przypadek rozłożenia należności na raty. Zawarta ugoda dotyczyła kwoty 27,8 tys. zł. W 2024 roku nie wystąpiły przypadki zawarcia ugody w sprawie spornych należności cywilnoprawnych.

(akta kontroli tom VI str. 333)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

2.2.1. Wydatki budżetu państwa Policji w części 42⁸ zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2024 w wysokości 18 827 748 tys. zł. Plan ten był wyższy o 2 680 447,8 tys. zł (tj. 16,6%) od wykonania w 2023 r.⁹.

W 2024 r. plan finansowy Policji został zwiększony do kwoty 19 896 896,8 tys. zł, tj. o 1 069 148,8 tys. zł (o 5,7%), tj. o:

- 1 052 426 tys. zł ze środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa. Środki te zostały przeznaczone m.in. na dofinansowanie projektów realizowanych przy udziale środków Unii Europejskiej (poz. 8 – 831,2 tys. zł), na uzupełnienie wydatków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego i ochrony ppoż. (poz. 24 – 89 993,1 tys. zł), na sfinansowanie wypłaty świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszom Policji (poz. 35 – 76 331,6 tys. zł) oraz na bieżące funkcjonowanie jednostek Policji w tym m.in. zakup materiałów m.in. paliwa, części do napraw, materiałów biurowych i techniki policyjnej, łączności i informatyki, (poz. 35 – 673 510 tys. zł), na dofinansowanie realizowanych przez Policję zadań w zakresie zwalczania przemytu papierosów i eliminacji z rynku nielegalnych produktów tytoniowych (poz. 46 – 3 164,1 tys. zł), na częściowe sfinansowanie wydatków związanych z podniesieniem poziomu uposażeń od dnia 1 maja 2024 r. w Policji (poz. 56 – 19 496,1 tys. zł), na sfinansowanie systemu motywacyjno- lojalnościowego dla członków korpusu prezydencji tj. osób zaangażowanych

⁸ Komenda Główna Policji dysp. II st.

⁹ Wykonanie w 2023 r. wyniosło 16 147 030,2 tys. zł.

- w roku 2024 r. w przygotowanie polskiego przewodnictwa w Radzie UE w I połowie 2025 r. (poz. 62 – 1 224,2 tys. zł);
- 17 578,8 tys. zł decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, m.in. na najpilniejsze wydatki bieżące, na wzmocnienie funduszu wynagrodzeń pracowników Policji oraz na wypłatę nagród funkcjonariuszom Policji wyróżnionym medalem im. podkomisarza Policji Andrzeja Struja¹⁰.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że finansowanie działalności Policji ze środków rezerw celowych przeznaczono na zadania, które były znane na etapie konstruowania budżetu na 2024 r. W ocenie NIK powyższe praktyki wskazują na brak zapewnienia ciągłości finansowania działalności Policji na etapie planowania budżetu państwa w wysokości odpowiedniej do realizowanych i zaplanowanych do realizacji na 2024 r. zadań.

(akta kontroli tom IV str. 177-179, tom V str. 361-374, tom VII str. 309-325, tom VIII str. 45-51)

W kwestii wniosku po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. dotyczącego rzetelnego dokonywania rozpoznania rzeczywistych potrzeb jednostek Policji w zakresie wstępnego planowania wydatków na dany rok¹¹, ze strony KGP podejmowano niżej przedstawione działania.

Potrzeby finansowe na 2025 rok zgłoszono do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przed przekazaniem limitów wstępnych. Biuro Finansów KGP zleciło jednostkom Policji analizę planowanych wydatków, a uzyskane dane przekazało dysponentowi części¹², gdzie zasygnalizowano, że w warunkach porównywalnych do roku 2024, jednostki będą miały problem z realizacją wydatków już w II połowie 2025 r.

Biuro Finansów KGP na bieżąco przekazywało do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji informacje o występujących w jednostkach Policji niedoborach uniemożliwiających terminowe regulowanie zobowiązań oraz wnioskowało o dodatkowe środki, celem dokonywania wydatków w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Pomimo podejmowania działań związanych z pozyskiwaniem dodatkowych środków, nie przedkładało się to na ostateczne limity wydatków Policji ujętych w ustawie budżetowej na 2025 r. Główna Księgowa oświadczyła, że na dzień 26 marca 2025 r. niedoszacowanie budżetu wynosi 2 433 823 tys. zł.

(akta kontroli tom V str. 45-225, tom VI str. 61-79)

2.2.2. Zrealizowane przez jednostki Policji wydatki budżetowe wyniosły 19 846 489,5 tys. zł¹³ (tj. 99,7% planu po zmianach). W porównaniu do 2023 r. nastąpił wzrost wydatków o 3 699 459,3 tys. zł, tj. o 22,9%, który wynikał głównie z przyznania dodatkowych środków w kwocie 1 051 123 tys. zł na etapie opracowywania ustawy budżetowej na 2024 rok na uzupełnienie wydatków bieżących, podwyższenia wynagrodzeń i uposażeń oraz zwiększenia o 1 300 liczby etatów w Policji (100 989 tys. zł)¹⁴ i o 500 dla Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości (60 115 tys. zł).

(akta kontroli tom VI str. 106-118, 283-285)

Według grup ekonomicznych, w strukturze zrealizowanych wydatków budżetowych Policji największy udział miały wydatki bieżące jednostek

¹⁰ 856 tys. zł - zmniejszono plan decyzją Ministra Finansów.

¹¹ Wystąpienie pokontrolne KPB.410.001.6.2024 Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 kwietnia 2024 r.

¹² Pismo l.dz. FB-3198/2024z dnia 27 maja 2024 r.

¹³ Na podstawie sprawozdania Rb-28 z dnia 14.02.2025 r.

¹⁴ W ramach przedsięwzięcia pn. „Wzmocnienie formacji o dodatkowe etaty funkcjonariuszy” z Programu modernizacji Policji...

budżetowych (17 873 781,3 tys. zł, tj. 90%)¹⁵, a następnie wydatki majątkowe (1 573 695,3 tys. zł, tj. 8%), świadczenia na rzecz osób fizycznych (399 013 tys. zł, tj. 2%). W porównaniu z 2023 r. największy wzrost nastąpił w wydatkach majątkowych (o 84,4%)¹⁶.

(akta kontroli tom VI str. 106-118, 283-285)

2.2.3. Stan zatrudnienia w Policji na koniec 2024 r. wyniósł 120 686 osób¹⁷, w tym 97 003 funkcjonariuszy (80,4 % ogółu zatrudnionych), 11 918,40 członków korpusu służby cywilnej (dalej: ksc) (9,9 %) oraz 11 764,79 pracowników Policji (9,7%). Przeciętne zatrudnienie w Policji w 2024 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło 117 005 osób i było o 15 988 osób (tj. 12,02 %) niższe niż planowano (132 993 osób). Zatrudnienie funkcjonariuszy wyniosło przeciętnie 94 363 osób, tj. o 14 296 osób (13,2%) mniej od planowanego (108 659); członków ksc 11 375 osób, tj. mniej o 937 osób (7,6%) od planowanego (12 312) i pracowników Policji (osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń) 11 267 tj. mniej o 755 osób (6,3%) w stosunku do planu (12 022 osób). W porównaniu do 2023 r. zatrudnienie w Policji ogółem zmniejszyło się o 722 osób (0,6%), w tym w grupie funkcjonariuszy o 818 osób (0,9%), w grupie członków ksc wzrosło o 69 osoby (0,4%), a wśród pozostałych pracowników Policji wzrosło o 27 osób (0,2%).

Zastępca Komendanta Głównego wyjaśnił, że głównymi przyczynami braku uzupełnienia wakatów była duża konkurencyjność na rynku pracy wynikająca z niskiego bezrobocia oraz niekorzystne tendencje demograficzne a także duży odsetek wyników negatywnych w postępowaniu kwalifikacyjnym¹⁸.

W celu uzupełnienia poziomu wakatów w Policji w 2024 r. wprowadzono szereg zmian m.in. w ustawie o Policji oraz aktach wykonawczych, ułatwienia przy przyjęciu absolwentów tzw. klas mundurowych oraz byłych funkcjonariuszy, a także wprowadzono nową formę zatrudnienia, służbę kontraktową. Ponadto w kolejnym roku szkolnym zostaną wdrożone systemowe rozwiązania w zakresie tworzenia w szkołach ponadpodstawowych oddziałów o profilu mundurowym, które będą realizowały program określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie *szkolenia w oddziale o profilu mundurowym*¹⁹. Absolwenci tych klas będą mieli możliwość przystępowania do uproszczonego postępowania kwalifikacyjnego, tj. bez testu wiedzy.

W 2024 r. wydatki na wynagrodzenia i uposażenia w Policji²⁰ wyniosły ogółem 12 223 034,3 tys. zł, tj. o 2 202 384,2 tys. zł (20,5%) więcej niż w 2023 r. Wynagrodzenia dla funkcjonariuszy wyniosły łącznie 10 388 606,5 tys. zł, tj. o 1 828 631,8 tys. zł (19,9%) więcej niż w 2023 r., członków ksc wyniosły łącznie 1 002 118,8 tys. zł, tj. o 211 769,9 tys. zł (24,99%) więcej niż w 2023 r.

¹⁵ W grupie wydatków bieżących największe wydatki budżetowe Policji poniesione zostały na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, tj. w kwocie 13 636 128 tys. zł (68,7% wydatków ogółem) i były o 19,5% wyższe niż w roku ubiegłym.

¹⁶ Wzrost wydatków majątkowych wynikał głównie z wyższych o 316 906 tys. zł środków przewidzianych dla formacji w ustawie budżetowej w ramach „Programu modernizacji Policji (...)” na realizację inwestycji budowlanych oraz zakupu sprzętu, zwiększeniem budżetu Policji o kwotę 165 000 tys. zł z rezerwy celowej związanej z zakupem śmigłowca typu Black Hawk, zwiększeniem środków dla Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości o 150 000 tys. zł na dofinansowanie inwestycji budowlanych oraz zakupu sprzętu.

¹⁷ Wakaty na dzień 31.12.2024 r. – 12 306,8 osób

¹⁸ Badania psychologiczne 31,34%, test sprawności fizycznej 23,09%, komisja lekarska 6,73%.

¹⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 266.

²⁰ Na podstawie sprawozdania Rb-70 za cztery kwartały 2024 r. Policja.

i pracowników Policji wyniosły łącznie 832 308,9 tys. zł, tj. o 161 982,4 tys. zł (22,6%) więcej niż w 2023 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie/uposażenie na jednego pełnozatrudnionego pracownika /funkcjonariusza w Policji wyniosło 9 222 zł i wzrosło o 1 616 zł, tj. 21,2% w stosunku do 2023 r. Uposażenia funkcjonariuszy wyniosły przeciętnie 9 723 zł (wzrost o 1 685 zł, tj. 21%), członków ksc 7 760 zł (wzrost o 1 514 zł, tj. 24,2%), a pracowników Policji 6 506 zł (wzrost o 1 185 zł, tj. o 22,3%).

Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w KGP (ogółem) spowodowany był głównie podwyższeniem (waloryzacją) wynagrodzeń i uposażeń w 2024 roku, zwiększeniem limitu wydatków z przeznaczeniem na dodatkowy fundusz motywacyjny, podniesieniem płacy minimalnej pracowników wynikającym z ustawy budżetowej na 2024 r., wzrostem środków na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego i nagrody rocznej w związku ze wzrostem wynagrodzeń.

(akta kontroli tom II str. 63-71, tom V str. 357)

2.2.4. Komendant Główny Policji, jako dysponent II st. budżetu państwa złożył 41 wniosków w sprawie blokad wydatków Policji z budżetu państwa na łączną kwotę 37 420,4 tys. zł, przy czym kwota blokad środków z rezerw wyniosła 515,9 tys. zł.

(akta kontroli tom VI str.116)

2.2.5. Zobowiązania Policji w 2024 r. wyniosły 1 072 094,1 tys. zł i były wyższe niż w 2023 r. o 7 697,6 tys. zł (tj. 0,7%)²¹. Największe zobowiązania powstały w grupie wydatków bieżących 1 056 812,5 tys. zł, w tym wynagrodzenia i pochodne 940 286,2 tys. zł i zakup materiałów i usług 88 404,6 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2024 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli tom VII str. 309-325)

2.2.6. Wydatki budżetowe KGP (dysponent III stopnia) w 2024 r. wyniosły 1 927 525,4 tys. zł,²² tj. 97,7% planu po zmianach i były wyższe o 652 302,9 tys. zł w porównaniu do 2023 r. (tj. o 51,2%). W 2024 r. w jednostce wystąpiły zobowiązania (niewymagalne) w wysokości 50 236,8 tys. zł i były niższe o 29 933 tys. zł (tj. o 32,3%) niż kwota zobowiązań na koniec 2023 r. Powstały one głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i dodatkowego uposażenia rocznego dla funkcjonariuszy (35 838,3 tys. zł).

Dysponent III stopnia (na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp) zawnioskował o zablokowanie wydatków z budżetu państwa na łączną kwotę 34 493,6 tys. zł, w tym środków z rezerw w wysokości 115,4 tys. zł.

(akta kontroli tom VII str. 156-164, tom VIII str. 28-36)

2.2.7. Zbadano 26,2% zwiększeń planu z rezerw celowych budżetu państwa dysponenta III stopnia tj.:

- poz. 35 - środki rezerwy w kwocie 4 058,2 tys. zł²³ przeznaczone na sfinansowanie wypłaty świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej. Środki wykorzystano w 100%;

²¹ Na podstawie sprawozdania Rb-28 z dnia 14.02.2025 r.

²² Na podstawie sprawozdania Rb-28 z dnia 06.02.2025 r.

²³ Przyznanych decyzją nr: MF/FS7.4143.3.126.2024.MF.3094 z dnia 20.09.2024 r.

- poz. 35 – środki z rezerwy w kwocie 79 732,5 tys. zł²⁴ przeznaczone na uzupełnienie planu wydatków budżetowych jednostki, głównie na pozapłacowe świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki. Środki wykorzystano w 100%;
- poz. 46 – środki rezerwy w kwocie 3 164,1 tys. zł²⁵ przeznaczone na dofinansowanie zadań służb zwalczających przemyt papierosów i zajmujących się eliminacją nielegalnych produktów tytoniowych. Środki wykorzystane w 100%;
- poz. 59 - środki z rezerwy w kwocie 1 971,3 tys. zł²⁶ przeznaczone były na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe, zgodnie z art. 410 c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Środki wykorzystano w 99,9%;
- poz. 62 – środki z rezerwy w kwocie 520,1 tys. zł²⁷ przeznaczone na sfinansowanie systemu motywacyjno-lojalnościowego dla członków korpusu prezydencji, pracowników oraz innych osób zaangażowanych w roku 2024 w przygotowania polskiego przewodnictwa w Radzie UE w I połowie 2025 r. Środki wykorzystano w 99,4%.

Stwierdzono, że po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzano zmiany w planie finansowym dysponenta III stopnia, a otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach Ministra Finansów. Wnioskowanie o środki z rezerw celowych wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe.

(akta kontroli tom II str. 354-451, tom V str. 375-376, 391-395, tom VI str. 353-372, 374-505, 510-562, tom VII str. 1-107)

2.2.8. Przeciętne zatrudnienie w KGP w 2024 r. wyniosło 3 682 osoby, w tym 2 104 funkcjonariuszy, 933 członków ksc oraz 492 pracowników Policji. W porównaniu z 2023 r. przeciętne zatrudnienie było wyższe o 81 osób (2,4 %), w tym w grupie funkcjonariuszy zwiększyło się o 71 osób, w ksc zwiększyło się o 11, a w grupie pracowników Policji zmniejszyło się o 1 osobę²⁸.

Wydatki na wynagrodzenia w KGP (dysponent III stopnia) wyniosły w 2024 r. ogółem 548 263,7 tys. zł i były wyższe niż w 2023 r. o 110 577,5 tys. zł (o 25,3%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2024 r. wyniosło 12 947 zł i było wyższe o 2 367,6 zł (tj. o 22,4%) w porównaniu z 2023 r. Przeciętne miesięczne uposażenie funkcjonariuszy wzrosło o 22,4% i wyniosło 15 059 zł, przeciętne wynagrodzenie członków ksc wyniosło 10 839 zł (wzrost o 21,1%), a pracowników 7 916 zł (wzrost o 21,5%).

(akta kontroli tom II str. 73-77, tom V str. 378-383, tom VI str. 300-315)

²⁴ Przyznane decyzjami: MF.FS7.4143.3.220.2024.MF.4276 z dnia 15.10.2024 r., MF.FS7.4143.3.220.2024.MF.4276.K01 z 12.11.2024 r., MF.FS7.4143.3.220.2024.MF.4276.K02 z dnia 15.11.2024 r.

²⁵ Przyznane decyzją: MF/DZP3.4143.3.1.2024.MF.2107 z dnia 1.08.2024 r.

²⁶ Przyznanych decyzjami nr: MF/FG2.4143.3.369.2024.MF.4755 z dnia 25.10.2024 r., MF/FG2.4143.3.369.2024.MF.4755.K01 z dnia 30.12.2024 r., MF/FG2.4143.3.379.2024.MF.4816 z dnia 31.10.2024 r.

²⁷ Przyznanych decyzjami nr: MF/WM1.4143.3.253.2024.MF.4566 z dnia 15.10.2024 r., MF/WM1.4143.3.169.2024.MF.3687 z dnia 1.10.2024 r.

²⁸ Na podstawie sprawozdania Rb-70 za cztery kwartały 2024 r. KGP dysp. III st.

W 2024 r. zadania na rzecz KGP na podstawie umów zleceń realizowało 17 osób²⁹, o cztery osoby więcej niż w 2023 r. Na powyższe umowy cywilnoprawne wydatkowano w 2024 r. łącznie 658,8 tys. zł, co stanowiło 154,5% wydatków roku 2023. Zawarto jedną umowę z własnym pracownikiem. W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie celowości, legalności, gospodarności i rzetelności wydatków.

(akta kontroli tom VI str. 340-341, tom VIII str. 284-444)

W KGP zakup usług doradczych i eksperckich regulowało Zarządzenie nr 82 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 lipca 2022 r. Planowanie i udzielanie zamówień publicznych w Komendzie Głównej Policji³⁰ wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych³¹. W KGP na usługi doradcze i eksperckie w 2024 r. wydatkowano łączną kwotę 15 964,2 tys. zł (tj. 0,8% wydatków ogółem w 2024 r.) na którą składało się wynagrodzenia bezosobowe – 298,3 tys. zł (34% wydatków z § 4170), pozostałe usługi – 15 270,7 tys. zł (5% wydatków z § 4300), zakup usług obejmujących tłumaczenia – 216,0 tys. zł (86% wydatków z § 438), zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii – 179,2 tys. zł. (100% wydatków z § 439).

Szczegółowemu badaniu poddano pięć umów³² dot. usług polegających na wykonywaniu obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego, usługi audytorskiej, wsparcia technicznego, ekspertyzy pożarowej i usług tłumaczenia. W wyniku badania stwierdzono, że w dwóch umowach nie została określona możliwość odstąpienia od umowy. Więcej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom VI str. 119-282, 337-339, 342-352, tom VIII str. 453-497)

2.2.9. Realizując wnioski po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. dotyczące analizy systemu wynagradzania policjantów pod kątem jego efektywności i transparentności oraz opracowania zasad podwyższania wysokości dodatków do uposażenia zapewniających ich motywacyjny charakter, Komendant Główny Policji, Decyzją nr 292 z dnia 19 września 2024 r. powołał zespół do opracowania koncepcji ścieżki rozwoju zawodowego policjantów i pracowników Policji oraz siatki płac dla policjantów i pracowników Policji. Komendant wskazał, iż ze względu na złożoność oraz zakres tematyczny zagadnienia pierwotny termin (koniec marca 2025 r.) zakończenia prac zespołu został wydłużony.

Ponadto 16 grudnia 2024 r. wprowadzono do użytku „Procedurę postępowania przy załatwianiu spraw związanych z udzielaniem policjantom wyróżnień oraz nagród motywacyjnych w formie pieniężnej lub rzeczowej przez Komendanta Głównego Policji”.

Komendant lub jego zastępca brali także udział w pracach „zespołu do spraw poprawy warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych”, powołanego zarządzeniem nr 57 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2024 r. do którego zadań

²⁹ Osoby te wykonywały zadania pomocnicze w komórkach obsługujących KGP, m.in. archiwizacja, inwentaryzacja.

³⁰ Dz.Urz.KGP.2022.211 (dalej Zarządzenie).

³¹ Dz.U.2024.1320 t.j. (dalej PZP).

³² Zlecenie nr 17/ZLE/WUST/2024 Błil, umowa 59/8/BF/23/DG z dnia 2.05.2023 r., umowa 9/143/Błil/23/Esz z dnia 22.01.2024 r., zlecenie nr 92/Cir/2024/AK/GW z dnia 28.08.2024 r., umowa zlecenie 12/U/CIR/2023+ Aneks nr 1 z dnia 2.04.2023 r.

należy m.in. opracowanie propozycji rozwiązań prawnych i organizacyjnych dotyczących systemu uposażeń funkcjonariuszy służb, a także świadczeń, równoważników pieniężnych, ekwiwalentów oraz innych należności wypłacanych funkcjonariuszom służb.

NIK zwraca jednak uwagę, że w wyniku kontroli stwierdzono przypadki zwiększania dodatków do uposażenia w dniu lub po dacie złożenia raportu o zwolnienie ze służby, w związku z przejściem na emeryturę, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

2.2.10. W KGP wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 13 538,9 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2023 r. były wyższe o 916,3 tys. zł (o 7,3%). Wydatki wynikały w szczególności z tytułu dopłat do wypoczynku dla funkcjonariuszy i ich rodzin, wypłat równoważników dla funkcjonariuszy na remont lokalu mieszkalnego oraz za brak lokalu mieszkalnego, należności pieniężne wypłacane funkcjonariuszom wzywanych do pełnienia służby poza granicami państwa w składzie misji specjalnych, organizacji międzynarodowych.

(akta kontroli tom VIII str. 27, 80)

2.2.11. Wydatki bieżące KGP zostały zrealizowane w 2024 r. w kwocie 1 358 642,9 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu po zmianach. W porównaniu z rokiem 2023 wydatki były wyższe o 498 625,3 tys. zł (tj. o 58%). Główne pozycje wydatków bieżących stanowiły: uposażenia dla funkcjonariuszy, wynagrodzenia osobowe pracowników, składki na ubezpieczenie społeczne, równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy oraz pozostałe należności, a także zakupy, w tym: materiałów i wyposażenia, energii czy usług remontowych.

(akta kontroli tom VIII str. 27)

2.2.12. Wydatki majątkowe KGP zostały zrealizowane w 2024 r. w kwocie 555 343,7 tys. zł, co stanowiło 98,3% planu po zmianach. W porównaniu z rokiem 2023 wydatki były wyższe o 152 761,4 tys. zł (tj. o 37,2%) i poniesiono je m.in. na zakup licencji i oprogramowania, sprzęt elektroniczny i łączności, sprzęt informatyczny, samochody, sprzęt techniki specjalnej oraz transport lotniczy. Wzrost wydatków majątkowych w porównaniu z rokiem 2023 nastąpił w szczególności w związku ze zwiększeniem budżetu KGP z rezerw celowych, w tym na zakup dwóch śmigłowców Black Hawk.

W planie finansowym wg ustawy budżetowej kwotę wydatków majątkowych ustalono na 821 936 tys. zł³³. W ramach realizacji tych wydatków w KGP przyjęto do realizacji 75 zadań o wartości 373 676 tys. zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji 28 zadań o wartości 118 351 tys. zł. W większości przypadków środki zostały przeniesione na realizację innych zadań w zakresie wydatków majątkowych, przekazane do jednostek terenowych Policji na realizację zadań z zakresu OST 112.³⁴ Zmiany wynikały m.in. z konieczności zabezpieczenia środków na inne najpilniejsze zadania, długotrwałych procesów uzgodnień technicznych inwestycji. Do realizacji wprowadzono 98 nowych zadań o wartości 309 514 tys. zł. Plan wydatków majątkowych po zmianach ustalono na 564 838,7 tys. zł. Wg stanu na 31 grudnia 2024 r. w pełnym zakresie zrealizowano 132 ze 145 zadań, 10 zadań o wartości 118 999 tys. zł. zrealizowano częściowo, a trzech zadań o wartości 17 118 tys. zł nie

³³ W tym środki będące w dyspozycji Komendanta Głównego Policji w wysokości 441 148 tys. zł.

³⁴ Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112.

zrealizowano. Zadania te zostały przeniesione do realizacji w ramach planu finansowego KGP na 2025 r.

(akta kontroli tom VIII str. 27, 37-43)

W 2024 w ramach poniesionych wydatków majątkowych m.in. przebudowano pionory sanitarne w siedzibie Biura Spraw Wewnętrznych Policji w Warszawie (800,5 tys. zł), prowadzono budowę hali z zapleczem socjalno-biurowym pod symulatory na terenie Warszawa – Babice (477,2 tys. zł). Poniesiono również wydatki na zakupy inwestycyjne, w tym w szczególności na: zakup licencji i oprogramowania (90 758,6 tys. zł) i środki transportu m.in. śmigłowiec Black Hawk (165 000 tys. zł), 133 samochody nieoznakowane (18 606,5 tys. zł), 4 samochody do przewozu ładunków wybuchowych (17 997,4 tys. zł), 14 furgonów - ambulans sanitarny (16 548,3 tys. zł), 76 samochodów typu Mała Więźniarka (15 373,1 tys. zł), 29 samochodów osobowych terenowych (11 682,5 tys. zł), 23 samochody bus (6 525,1 tys. zł). Zakupiono również 48 stacji bazowych z oprzyrządowaniem (8 070,9 tys. zł), 100 przenośnych elektronicznych analizatorów do wstępnego wykrywania środków działających podobnie do alkoholu (2 056,8 tys. zł), 44 terminale wideokonferencyjne (1 510,7 tys. zł).

(akta kontroli tom VI str. 44-60)

2.2.13. Szczegółowym badaniem objęto próbę 53 dowodów księgowych na kwotę 182 736,3 tys. zł wydatków budżetu państwa (9,5% wydatków dysponenta III st.) dobraną w sposób losowy³⁵ oraz celowy³⁶, z czego w grupie wydatków majątkowych zbadano 19 dowodów na łączną kwotę 162 642,6 tys. zł (co stanowiło 89% badanych wydatków), w grupie wydatków bieżących pozapłacowych – 33 dowody na kwotę 19 950,4 tys. zł (co stanowiło 10,96% badanych wydatków), w świadczeniach na rzecz osób fizycznych jeden dowód na kwotę 143,3 tys. zł (0,1% zbadanych wydatków).

Stwierdzono, że zbadane wydatki były ujęte w planie finansowym KGP, a dowody księgowe spełniały wymogi formalne. W przypadku zakupów środków trwałych były one ujmowane w ewidencji środków trwałych i przekazywane do użytkowania. Wydatków dokonywano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (nie stwierdzono nieterminowych płatności).

(akta kontroli tom VIII str. 1-7, 498-502)

Realizując sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. wniosek dotyczący wzmocnienia mechanizmów zarządczych w zakresie realizacji budżetu Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił m.in., że potrzeby finansowe Policji zostały zgłoszone do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej MSWiA) przed oczekiwanym przekazaniem limitów wstępnych, tj. już w maju 2024 roku. W związku z tym, dysponent części budżetowej jeszcze przed rozpoczęciem prac nad przygotowaniem projektu ustawy budżetowej na 2025 rok posiadał wiedzę na temat występujących w formacji niedoborów. W zakresie środków pochodzących z budżetu UE

³⁵ Losowania dokonano statystyczną metodą monetarną (MUS) na zbiorze zapisów księgowych w postaci elektronicznej z ksiąg rachunkowych na koncie 130 – „Rachunek bieżący jednostki” dysponenta III stopnia – Komenda Główna Policji, na populacji pozapłacowych wydatków w pozostałych grupach ekonomicznych, tj. wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych.

³⁶ Celowo dobrano 30 dowodów księgowych na kwotę 4 584,3 tys. zł. Ponadto badaniem objęto wydatki finansowane ze środków europejskich niepodlegających zwrotowi 3 073,1 tys. zł.

zwrócono się do jednostek organizacyjnych Policji o przeprowadzenie rzetelnej i szczegółowej analizy w odniesieniu do realnych możliwości zrealizowania projektów do końca 2024 r. Monitorowano również terminowość sporządzania i przekazywania wniosków o rezerwy celowe oraz ich ewentualnych korekt celem pełnego wydatkowania środków. Zobligowano też jednostki organizacyjne Policji do niezwłocznego wprowadzania w systemie TREZOR wniosków o decyzję blokującą środki na wydatki budżetowe dysponenta. Przedmiotowe wnioski były sukcesywnie przekazywane do MSWiA. W ramach nadzoru Biuro Kontroli KGP w 2024 r. przeprowadziło 16 kontroli w jednostkach Policji, których problematyka dotyczyła wykonania budżetu państwa.

(akta kontroli tom VI str. 80-105)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trakcie prac planistycznych Komendant Główny Policji podjął decyzję, o pozostawieniu w swojej dyspozycji, jako dysponenta III stopnia, środków finansowych w wysokości 2 317 506 tys. zł. Dotyczyło to rozdziałów 75403 – Jednostki terenowe Policji³⁷, w rozdziale 75404 – Komendy wojewódzkie Policji³⁸ oraz w rozdziale 75405 Komendy powiatowe Policji³⁹. Środki te zgodnie z przyjętymi założeniami, nie miały zostać wydatkowane przez KGP, lecz w późniejszym czasie przekazane do innych dysponentów III stopnia.

Zastępca Komendanta Głównego wyjaśnił, że na etapie prac nad przygotowaniem ustawy budżetowej na 2024 r. w limicie Komendy Głównej Policji ujęte zostały środki do dyspozycji Komendanta Głównego Policji, co do których w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej nie było możliwe określenie wysokości i szczegółowego podziału na poszczególne jednostki. Wskazał, że środki w dyspozycji dotyczyły wynagrodzeń, wydatków pochodnych i relacjonowanych do płac, wydatków bieżących (środków zabezpieczonych celem sfinansowania skutków finansowych, wynikających z realizowanych operacji policyjnych w poszczególnych jednostkach), oraz wydatków w zakresie remontów i inwestycji. Komendant wskazał, że środki przekazywane są do limitów poszczególnych jednostek zgodnie ze zgłoszonymi w tym zakresie potrzebami i na podstawie zawartych umów/porozumień a wszystkie wyszczególnione środki w trakcie roku, po wystąpieniu określonego zdarzenia, są przekazywane do budżetu właściwej komendy wojewódzkiej (Stołecznej) Policji lub szkoły Policji. Ponadto Zastępca Komendanta wyjaśnił, że „działania służą zapewnieniu elastyczności finansowej w zarządzaniu środkami publicznymi, a także dają możliwość dostosowania wydatków i alokacji środków zgodnie z rzeczywistymi potrzebami, w oparciu o nakreślone w danym roku w formacji priorytety”.

W ocenie NIK zaplanowanie wydatków w rozdziałach, z których KGP jako dysponent III stopnia nie dokonywała wydatków w 2024 r. było działaniem nierzetelnym i spowodowało nadwyżkę planu finansowego w tej jednostce, a tym samym zaburzało przejrzystość procesu planowania.

Ponadto nadmienić należy, że w ubiegłorocznej kontroli w wystąpieniu pokontrolnym nr P/24/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez Komendanta Głównego Policji w ramach części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz

³⁷ §§ 4010, 4050, 4060, 4080, 4110, 4120, 4180.

³⁸ §§ 4000, 4010, 4020, 4050, 4060, 4080, 4110, 4120, 4180, 4710, 4780, 6050, 6060.

³⁹ §§ 4000, 4010, 4020, 4050, 4060, 4080, 4110, 4120, 4180, 4270, 4710, 4780, 6050, 6060.

wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji⁴⁰ NIK przedstawiła następujący wniosek: „Podjęcie działań, w celu adekwatnego planowania wydatków budżetowych dla poszczególnych dysponentów III stopnia w Policji bez pozostawiania nadmiaru środków we wstępnym planie KGP dysponenta III stopnia”. Komendant Główny Policji do wniosku nie złożył zastrzeżeń.

(akta kontroli tom V str. 397-398, tom VI str. 286-299, tom VIII str. 81-260)

2. W wyniku badania stwierdzono, że w dwóch postępowaniach wyłączonych ze stosowania ustawy Pzp (17/ZLE/WUST/2024 Błil i 92/Cir/2024/AK/GW na łączną kwotę 57,3 tys. zł) w sprawie realizacji zadań, zastosowano, zgodnie z Zarządzeniem uproszczoną formę umowy w postaci zlecenia wykonania usługi. W zleceniu wykonania zadania nie została jednak określona możliwość odstąpienia od umowy, co nie chroniło dostatecznie interesów Skarbu Państwa.

Komendant wskazał, że zlecenie przewidywało inne mechanizmy chroniące zamawiającego np. w postaci komisji odbiorowej oraz kar umownych za opóźnienia, które miały zapewniać kontrolę jakości i terminowości realizacji usługi. Ponadto nie przewidywano okoliczności, iż zamawiający mógłby odstąpić od umowy ponieważ ekspertyza była konieczna dla realizacji głównego projektu i rezygnacja skutkowałaby koniecznością zmiany wykonawcy, co spowodowałoby opóźnienia i dodatkowe koszty. Przy kolejnym zleceniu Komendant zwrócił uwagę, że nie określono możliwości odstąpienia od umowy, ze względu na pilną potrzebę realizacji zadania i w zleceniu określono najistotniejsze dla Zamawiającego postanowienia.

Zdaniem NIK rzetelnym działaniem w tej sytuacji byłoby określenie w umowie warunków w zakresie odstąpienia od umowy, co zabezpieczałoby interesy Zamawiającego w przypadku wystąpienia takiej konieczności.

(akta kontroli tom VI str. 171-183, 269-282, 342-347, 351)

3. W 2024 roku 66 funkcjonariuszy KGP złożyło raporty o zwolnienie⁴¹ ze służby w związku z nabyciem praw emerytalnych, z tej grupy 36 osobom podwyższono dodatki funkcyjne/służbowe (kwoty od 167,20 zł do 8 700 zł) na łączną kwotę 96 080,50 zł. W 23 przypadkach podwyższenie dotyczyło tylko miesiąca w którym funkcjonariusz odchodził ze służby.

Wobec dwóch funkcjonariuszy KGP wydano rozkazy podwyższające dodatki funkcyjne/służbowe po dacie złożenia przez nich raportów o zwolnienie ze służby (kwoty od 800 zł do 1 100 zł, łącznie kwota 1 900 zł), a wobec trzech funkcjonariuszy w dniu złożenia przez nich raportów o zwolnienie ze służby (kwoty od 200 zł do 1 350 zł, łącznie było to 2 550 zł). Działanie takie należy uznać jako nierzetelne.

Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił m.in., że przesłanką do podwyższenia dodatku funkcyjnego lub służbowego jest wywiązywanie się funkcjonariusza z realizacji zadań w okresie poprzedzającym, który oceniany jest przez przełożonego, a charakter motywacyjny jest elementem wtórnym do podstawowego, którym jest cel gratyfikacyjny. Tym samym złożenie raportu o zwolnieniu ze służby nie może stanowić automatycznej przeszkody do podwyższenia mu dodatku do uposażenia. Ponadto wskazał, iż w niektórych przypadkach podwyższenie dodatku może powodować zmianę uprzednio podjętej decyzji o odejściu z Policji.

⁴⁰ Podpisany przez Wiceprezesa NIK w dniu 24 kwietnia 2024 r.

⁴¹ Z datą zwolnienia w roku 2024 lub 2025.

Nie kwestionując powyższych wyjaśnień Komendanta, NIK zauważa, że mechanizmem adekwatnym do gratyfikacji za wzorowo pełnioną służbę jest nagroda. Zgodnie bowiem z art. 110a ust. 1 ustawy o Policji policjantowi za wzorowe wykonywanie zadań mogą być przyznawane nagrody motywacyjne, w formie pieniężnej lub rzeczowej.

W ocenie NIK wydawanie wskazanych powyżej rozkazów personalnych miało na celu zwiększenie uposażeń funkcjonariuszy odchodzących ze służby w Policji oraz innych wypłaconych świadczeń, a w konsekwencji wzrost zaopatrzenia emerytalnego wypłacanego z Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA.

NIK zwraca także uwagę, że przypadki zwiększania dodatków do uposażenia w dniu lub po dacie złożenia raportu o zwolnienie ze służby zostały również zidentyfikowane w toku poprzedniej kontroli budżetowej, co opisano w wystąpieniu pokontrolnym nr P/24/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez Komendanta Głównego Policji w ramach części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, przedstawiła następujące wnioski: „Opracowanie transparentnych zasad podwyższania wysokości dodatków do uposażenia, w sposób zapewniający zachowanie ich motywacyjnego charakteru, a także efektywność i gospodarność wydatkowania środków publicznych”. Komendant Główny Policji do wniosku nie złożył zastrzeżeń. W ocenie NIK ww. wniosek nie został w pełni zrealizowany.

(akta kontroli tom VI str. 348-350, 564-568, tom VIII str. 445-446)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki budżetu środków europejskich w Policji zostały zaplanowane w wysokości 37 268 tys. zł (na realizację projektów w ramach pięciu programów). W trakcie roku 2024, plan wydatków został zmniejszony per saldo do kwoty 37 241 tys. zł.

Wydatki budżetu środków europejskich Policji zrealizowane zostały w wysokości 5 584,6 tys. zł (tj. 15% planu po zmianach). W porównaniu do 2023 r. wydatki były niższe o 221 439,7 tys. zł, tj. o 97,5%. Komendant zgłosił dysponentowi części 42 budżetu państwa do blokady wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 31 643,5 tys. zł. Na niepełną realizację planu wydatków główny wpływ miała zmiana harmonogramu naboru wniosków i związany z tym brak możliwości wykorzystania środków w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027⁴², na realizację, którego zaplanowano 34 766 tys. zł, co stanowiło 93,3% planu w ustawie budżetowej.

Wydatki zostały poniesione w ramach pięciu programów:

- Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa, gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 4 846,1 tys. zł (99,3% planu po zmianach),
- Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa, gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 480,6 tys. zł (75% planu po zmianach),

⁴² Pismem z dnia 12 lipca 2024 r. (FB-4374/2024/AC) Komendant Główny Policji przedstawił do dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji środki, które nie będą wykorzystane w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027, w wysokości 24 793,4 tys. zł. W kolejnych pismach Komendant Główny Policji postawił do dyspozycji środki z ww. programu w wysokości 6 067 tys. zł.

- Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027, gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 17,9 tys. zł (0,1% planu po zmianach),
- Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027, gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 240,5 tys. zł (99,8% planu po zmianach),
- Regionalny Program Województwa Łódzkiego 2014-2020, gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 167,3 tys. zł (99,7% planu po zmianach).
(akta kontroli tom I str. 64, tom V str. 436-489, tom VI str. 6-7, 84-90, tom VII str. 337-341, tom VIII str. 13-15)

W ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki budżetu środków europejskich w Komendzie Głównej Policji (dysponenta III stopnia) zostały zaplanowane w wysokości 19 535 tys. zł (na realizację projektów w ramach trzech programów). W trakcie roku 2024, budżet środków europejskich został zmniejszony do kwoty 19 134 tys. zł na podstawie trzech decyzji MSWiA (przeniesienie środków do innych jednostek Policji).

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich przez KGP w 2024 r. wyniosło 4 650,4 tys. zł, tj. 24,3% planu po zmianach i było niższe o 212 509,5 tys. zł w porównaniu do wydatków w 2023 r.

Wydatki poniesione zostały na realizację trzech programów: Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa (cztery projekty), Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa (trzy projekty), Programu Fundusze Europejskie na infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (trzy projekty) z przeznaczeniem m.in. na: zakup sprzętu do odzyskiwania danych z uszkodzonych urządzeń, organizację trzech konferencji międzynarodowych, sporządzenie opracowania naukowo-badawczego pt. "Kompleksowe badanie porównawcze w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego Norwegii i Polski".

(akta kontroli tom VI str. 6-14, tom VIII str. 16-20, 227-229)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny Policji podejmował działania celem zapewnienia właściwego wykonania planu wydatków Policji. Wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Natomiast, jako nieprawidłowe działania należy uznać ujęcie w planie wydatków KGP (dysp. III st.) środków finansowych w wysokości 2 317 506 tys. zł do dyspozycji Komendanta Głównego Policji, pomimo że w rzeczywistości nie zamierzano ich realizować w KGP. Spowodowało to nadwyżkę w planie wydatków KGP (dysp. III st.) i zaburzało przejrzystość realizacji budżetu i procesu planowania. Tak jak w latach poprzednich NIK zauważa niedoszacowanie kwot wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2024 r. względem faktycznie wykazywanych w trakcie roku potrzeb finansowych Policji.

W ocenie NIK działaniem nierzetelnym było nieokreślenie w dwóch umowach rozwiązań dotyczących sposobu odstąpienia od umowy.

Ponadto w Komendzie Głównej Policji stwierdzono nierzetelne działania dotyczące podwyższania dodatków służbowych i funkcyjnych funkcjonariuszom odchodzącym ze służby.

3. Sprawozdawczość

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2024 r. przez Komendanta Głównego Policji, dysponenta II stopnia w części 42-Sprawy wewnętrzne sprawozdań jednostkowych Komendy Głównej Policji (dysponent III stopnia):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta II stopnia na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych KGP (dysponenta III stopnia) kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli tom V str. 242-318, 378-382, VII str. 120-459)

W Zasadach Rachunkowości, wprowadzonych zarządzeniem Nr 43 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 grudnia 2024 r., nie wskazano daty rozpoczęcia eksploatacji systemu informatycznego do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Powyższe było niezgodne z art. 10 ust. 1 uor.

Główna Księgowa wyjaśniła, że w obowiązujących Zasadach Rachunkowości nie wskazano daty rozpoczęcia eksploatacji systemu informatycznego do prowadzenia ksiąg rachunkowych z powodu omyłki pisarskiej. W toku kontroli NIK dokonano korekty przedmiotowego zapisu.⁴³

(akta kontroli tom VI str. 321-333, tom VIII str. 498-506)

Realizując sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. wnioski I Zastępcy Komendanta Głównego wyjaśnił, że nie dokonano korekty sprawozdania rocznego Rb-28 z wykonania planu wydatków KGP dysponenta

⁴³ Zarządzenie Nr 14 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2025 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad rachunkowości w Komendzie Głównej Policji (§1).

II i III stopnia, gdyż zalecenie nastąpiło po wyznaczonym przez Ministerstwo Finansów terminie dokonywania korekt⁴⁴.

Natomiast odnośnie wniosku NIK o podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego ewidencjonowania dowodów księgowych w księgach rachunkowych we właściwych okresach sprawozdawczych, zostały skierowane pisma Zastępcy Dyrektora Biura Finansów⁴⁵ oraz Głównego Księgowego⁴⁶ do właściwych merytorycznie biur KGP, dostarczających dowody księgowe, celem przypomnienia o terminowym przekazywaniu faktur.

W toku badania dowodów księgowych dobranych w sposób celowy 38 faktur ORLEN S.A. na kwotę 410,7 tys. zł nie stwierdzono przypadków dokonywania płatności po terminie.

(akta kontroli tom V str. 236-241, tom VII str. 108-112, 304)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez KGP dysponenta III stopnia sprawozdania budżetowe roczne za 2024 r. i w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania te zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje również sprawozdania roczne za 2024 r. dysponenta II stopnia. Sprawozdania zostały przekazane do odbiorców w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

OBSZAR

V. Wnioski

Wnioski

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

1. Podjęcie działań, w celu adekwatnego planowania wydatków budżetowych dla poszczególnych dysponentów III stopnia w Policji, bez pozostawiania nadmiaru środków we wstępnym planie KGP jako dysponenta III stopnia.
2. Wprowadzenie do zawieranych umów rozwiązań dotyczących możliwości odstąpienia od nich.
3. Kontynuowanie opracowania transparentnych zasad podwyższania wysokości dodatków do uposażenia, w sposób zapewniający zachowanie ich motywacyjnego charakteru, a także efektywność i gospodarność wydatkowania środków publicznych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

⁴⁴ Uchwała nr 52 Kolegium NIK z dnia 4 czerwca 2024 r.

⁴⁵ Pismo L.dz. FFR-7266/24 z dnia 10.10.2024 r.

⁴⁶ Pisma L.dz. FFR-4056 z dnia 5.06.2024 r., L.dz. FFR-4726/24 z 1.07.2024 r., L.dz. FFR-6101/24 z 29.08.2024 r., L.dz. FFR-7831/24 z dnia 5.11.2024 r., L.dz. FFR-8591/24 z 3.12.2024 r.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie ⁴⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego. Warszawa, dnia 15 kwietnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/podpisano elektronicznie/

⁴⁷ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.