



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA.410.001.10.2024

**Pan**  
**inspektor Dariusz Walichnowski**  
**Komendant Stołeczny Policji**  
**Komenda Stołeczna Policji**  
**ul. Nowolipie 2**  
**00-150 Warszawa**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Stołeczna Policji <sup>1</sup> , ul. Nowolipie 2, 00-150 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Inspektor Dariusz Walichnowski, od 16 kwietnia 2024 r. Poprzednio od 27 stycznia 2021 r. Komendantem Stołecznym Policji był nadinspektor Paweł Dzierżak <sup>2</sup> ,
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontrolerzy	1. Wanda Dąbrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/20/2024 z 4 stycznia 2024 r. 2. Sławomir Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/21/2024 z 4 stycznia 2024 r., oraz nr LWA/49/2024 z dnia 12 kwietnia 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1-2 i tom III str. 290)

# II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Komendy Stołecznej Policji i Funduszu Wsparcia Policji <sup>4</sup> KSP, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– planowanie wydatków budżetowych,</li><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdania za IV kw. 2023 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.</li></ul> Ocenie podlegały także, w przypadku Funduszu Wsparcia Policji: <ul style="list-style-type: none"><li>– planowanie i realizacja przychodów,</li><li>– planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań i stopień ich realizacji,</li><li>– gospodarowanie wolnymi środkami.</li></ul>
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne dotyczące: <ol style="list-style-type: none"><li>1. wykonania planu finansowego KSP, w tym:<ul style="list-style-type: none"><li>– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,</li><li>– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,</li><li>– analiza planowania wydatków budżetowych,</li><li>– analiza wykonania planu wydatków budżetowych,</li><li>– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,</li><li>– analiza stanu zobowiązań,</li><li>– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,</li><li>– analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań;</li></ul></li><li>2. wykonania przez KSP planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji, w tym:<ul style="list-style-type: none"><li>– analiza wykonania planu przychodów,</li><li>– analiza realizacji kosztów,</li></ul></li></ol>

<sup>1</sup> Dalej: KSP lub Komenda.

<sup>2</sup> Dalej: były Komendant.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>4</sup> Dalej: FWP lub Fundusz.

- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków z Funduszu,
- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- analiza gospodarowania wolnymi środkami,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

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

### III. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Komenda Stołeczna Policji opracowała plan finansowy na 2023 r. na podstawie limitów wydatków przekazanych przez Komendę Główną Policji<sup>6</sup>, które nie zabezpieczyły potrzeb Komendy na realizację jej podstawowych zadań, określonych w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>7</sup>. Mimo iż w KSP przeprowadzono analizy w zakresie potrzeb i wstępnych kwot wydatków na 2023 r.<sup>8</sup>, to na etapie opracowania przez KGP projektu planu finansowego na 2023 r. nie przekazano tych informacji dysponentowi wyższego stopnia, co było w ocenie NIK nierzetelne. Zatwierdzony dla KSP limit wydatków na 2023 r. został określony przez KGP w kwocie ogółem 1 169 550 tys. zł, tj. o 99 986 tys. zł mniej niż oszacowane przez KSP i przekazane do KGP w styczniu 2023 r. potrzeby tej jednostki<sup>9</sup>. W wyniku zgłaszanych przez KSP w ciągu roku kolejnych zapotrzebowań na środki finansowe, plan po zmianach na koniec 2023 r. zwiększono do kwoty 1 514 504,4 tys. zł, z tego wydatkowano ogółem 1 514 189,0 tys. zł (99,9% planu po zmianach i 130,9% wykonania w 2022 r.). Źródłem finansowania ww. wydatków były środki z budżetu państwa, w tym z rezerw celowych 171 708,5 tys. zł, co stanowiło 11,3% wydatków ogółem zrealizowanych przez KSP w 2023 r. W związku z niezapewnieniem w planie finansowym KSP dostatecznej wysokości środków, wystąpiły przypadki naruszenia art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 3, art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>10</sup>, tj. zaciągnięcia przez byłego Komendanta zobowiązań przekraczających wysokość wydatków ujętych w planie finansowym, regulowania zobowiązań KSP po terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz zapłaty odsetek naliczonych przez kontrahentów od nieterminowych płatności. W przypadku braku naliczenia przez kontrahentów ustawowych odsetek od nieterminowych płatności, Komenda nie dokonywała ich naliczenia i zaewidencjonowania, czym naruszyła art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2023 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych<sup>11</sup> i art. 40 ust 2 pkt 3 ufp oraz § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>12</sup>.

KSP w 2023 r. zrealizowała wydatki budżetu środków europejskich w kwocie ogółem 30,5 tys. zł, a także wydatki z FWP w kwocie ogółem 10 344,2 tys. zł, których źródłem finansowania były porozumienia zawarte z jednostkami samorządu terytorialnego. Analiza próby wydatków na kwotę 60 440,6 tys. zł<sup>13</sup> wydatków poniesionych przez KSP z budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz z FWP wykazała, że były one celowe, służyły realizacji podstawowych zadań Komendy i zostały prawidłowo udokumentowane. NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego FWP na 2023 r. KSP prawidłowo gospodarowała

<sup>5</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dalej: KGP lub dysponent wyższego stopnia.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 145; dalej: ustawa o Policji.

<sup>8</sup> Szacowanie potrzeb rozpoczęto w KSP 13 lipca 2022 r.

<sup>9</sup> Oszacowane potrzeby dotyczyły wyłącznie § 4270 i § 4000.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: ufp.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1790; dalej: ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342. Dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa.

<sup>13</sup> W tym: 56 935,7 tys. zł (tj. 3,8%) wydatków poniesionych z budżetu państwa, w tym na współfinansowanie projektów ze środków UE; 30,5 tys. zł (100% wydatków poniesionych z budżetu UE) i 3474,4 tys. zł (33,6%) wydatków poniesionych z FWP.

otrzymanymi środkami, w rezultacie czego osiągnęła zakładane cele prowadzonej działalności. KSP także prawidłowo zarządzała wolnymi środkami Funduszu, przekazując je w zarządzanie overnight<sup>14</sup>.

NIK pozytywnie ocenia roczne sprawozdania budżetowe za 2023 r., sprawozdania w zakresie operacji finansowych i z realizacji Funduszu Wsparcia Policji za IV kwartał 2023 r., które zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

KSP nie naliczyła i nie zaewidencjonowała odsetek w kwocie 596,7 tys. zł od zaległości głównych ujętych w nocie nr N900027641 z dnia 5 stycznia 2024 r., skutkiem czego było nie ujawnienie ich jako zobowiązań wymagalnych w rocznym sprawozdaniu Rb-28. W związku z nieprzekroczeniem progu istotności przyjętego dla tej kontroli, stwierdzona ww. nieprawidłowość nie wpłynęła negatywnie na ocenę tego sprawozdania.

Sprawozdanie Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w KSP na koniec IV kwartału 2023 r. zostało sporządzone niezgodnie z § 16 pkt 9 lit. b załącznika nr 35 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>15</sup>, ponieważ do stanu przeciętnego zatrudnienia wliczono osoby będące m.in. na urloпах bezpłatnych, wychowawczych, macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i nie wpłynęła na prawidłowość wydatkowania środków, a sprawozdanie w ww. zakresie zostało skorygowane w trakcie kontroli NIK.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>16</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

#### 1.1. Planowanie wydatków budżetowych

KSP przed otrzymaniem w lipcu 2022 r. z KGP druków planistycznych, dotyczących planowanych wydatków na lata 2023-2025, prowadziła analizy w zakresie potrzeb i wstępnych kwot wydatków na 2023 r. Polegało to na pozyskiwaniu z właściwych wydziałów merytorycznych KSP informacji dotyczących m.in.: oszacowania potrzeb w § 4250 – zakup sprzętu wraz z ich uzasadnieniem, § 4480 - podatek od nieruchomości, § 4510 - opłaty na rzecz budżetu państwa, § 4520 - opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dokonywano również bieżących porównań wykonania wydatków w oparciu o dane zgromadzone np. na koniec czerwca 2022 r. do przewidywanych potrzeb roku 2023. Z zebranych danych i analiz wynikało, że wstępnie oszacowane w lipcu 2022 r. potrzeby KSP na 2023 r. wynosiły 1 180 499,1 tys. zł. Wyniki tych analiz, przed otrzymaniem informacji z KGP o wstępnych kwotach wydatków (tj. przyznanach limitach), nie były przekazywane do KGP. W dniach 15 i 20 lipca 2022 r. KGP przekazała do KSP pierwsze informacje o planowanych kwotach (limitach) wydatków na lata 2023-2025 ze wskazaniem kwot wydatków w niektórych paragrafach (np. płacowych wraz z pochodnymi, majątkowych). Na 2023 r. KGP zaplanowała wydatki KSP w kwocie 1 065 654,0 tys. zł<sup>17</sup>, co stanowiło 93,1% wykonania ogółem wydatków roku 2021 (1 145 080,3 tys. zł), które były niższe o 113 529,1 tys. zł w porównaniu do potrzeb przewidywanych przez KSP (1 180 499,1 tys. zł)<sup>18</sup>. KSP zarówno w dalszej części 2022 r. jak i w 2023 r. dokonywała kolejnych analiz, które stanowiły podstawę występowania do KGP z wnioskami o zwiększenie planu finansowego Komendy.

(akta kontroli tom I str. 4-26, 195-249 i tom III str. 208-210 i 215-216 i 360-365)

<sup>14</sup> Lokata jednodniowa, która polega na automatycznym przeniesieniu środków do Banku Gospodarstwa Krajowego, po zakończeniu dnia roboczego.

<sup>15</sup> Dz. U z 2022 r. poz. 144, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

<sup>16</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>17</sup> W tym: świadczenia na rzecz osób fizycznych 28 868,0 zł; wynagrodzenia i uposażenia 968 517,0 tys. zł; wydatki bieżące 67 687,0 tys. zł; wydatki majątkowe 530,0 tys. zł i współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE 52,0 tys. zł.

<sup>18</sup> Oszacowane potrzeby nie zostały przekazane do KGP.

KGP pismem z 24 listopada 2022 r. poinformowała KSP o zaakceptowaniu planu wydatków budżetowych Komendy na 2023 r. w kwocie 1 169 550 tys. zł, tj. na poziomie 102,1% wykonania 2021 r. oraz 109,7% planu wydatków przekazanego przez KGP w lipcu 2022 r. (1 065 654,0 tys. zł). Z prowadzonych w KSP analiz wynikało, że ww. plan wydatków nie zabezpieczał finansowania potrzeb Komendy w 2023 r. w kwocie 112 069,2 tys. zł<sup>19</sup> (tj. w 9,5%).

Wydatki KSP zostały zaplanowane przez KGP w trzech rozdziałach: 75404 – Komendy wojewódzkie Policji 504 677,0 tys. zł (98,2% wykonania z 2021 r.); 75405 – Komendy powiatowe Policji 658 878,0 tys. zł (102,8% wykonania 2021 r.) i 75407 – Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości<sup>20</sup> 5995,0 tys. zł (wydatki nie realizowane w 2021 r.). Ustalone przez KGP limity wydatków przedstawiały się następująco: świadczenia na rzecz osób fizycznych 28 868,0 tys. zł; wynagrodzenia i uposażenia 978 259,0 tys. zł; wydatki bieżące jednostek budżetowych 111 689,0 tys. zł; wydatki majątkowe 49 366,0 tys. zł i współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE 1368,0 tys. zł. Niepodlegające zmianie limity zostały przez KGP ustalone w paragrafach wydatków wynagrodzeń wraz z pochodnymi (§§ 4010-4120); pozostałych wydatków bieżących (rzeczowych) w §§ 4180, 4710, 4780 4440 oraz wydatków majątkowych. W przypadku pozostałej grupy wydatków bieżących (rzeczowych) oraz wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych KGP ustaliła ogólne limity<sup>21</sup> do podziału przez KSP w ramach ww. grup na poszczególne paragrafy klasyfikacji budżetowej, według własnego uznania i potrzeb.

KSP opracowała projekt planu finansowego na 2023 r., zgodnie z wytycznymi KGP, tj. uwzględniając m.in. narzucone limity. Ww. projekt został sporządzony w systemie Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR oraz na drukach planistycznych otrzymanych z KGP i przekazany w dniu 28 listopada 2022 r. do KGP. KGP pismem z dnia 17 lutego 2023 r. poinformowała KSP o zaakceptowaniu planu na 2023 r. oraz sposobie dokonywania zmian w planie wydatków<sup>22</sup>.

Ponadto w KSP na własne potrzeby sporządzono plan rzeczowo-finansowy na 2023 r. dla wydatków bieżących (§ 4000) w podziale na poszczególne paragrafy, który opracowywany był przez Wydział Finansów i Budżetu KSP w oparciu o informacje przekazywane przez komórki zaopatrujące KSP (np. Wydział Transportu, Wydział Inwestycji i Remontów, Wydział Administracyjno-Gospodarczy, Wydział Teleinformatyki, Wydział Zaopatrzenia itd.).

(akta kontroli tom I str. 195-246, 277-284, 293-331 i 360-365)

Były Komendant wyjaśnił, że z poziomu KSP niedopuszczalne było dokonywanie zmian w przyznanym limicie. W KSP otrzymany ścisły limit w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych został podzielony na § 3020, § 3030 i § 3050 na podstawie wykonania z lat ubiegłych, a resztę środków z przyznanego limitu w tej grupie świadczeń przeznaczono na § 3070. Ponadto były Komendant wyjaśnił, że wobec przyjętej przez KGP metodyki obliczeń, KSP nie planuje samodzielnie wydatków w § 3070, ani też nie dokonuje żadnej analizy w tym zakresie na potrzeby KGP. Realizacja wykonania wydatków w § 3070 w ciągu roku budżetowego na prośbę KGP jest weryfikowana i w oparciu o przedłożone przez KSP rozliczenia jednostka nadrzędna dokonuje zmian planu finansowego jednostki. Przy ustalaniu kwoty wydatków w poszczególnych paragrafach wydatków rzeczowych (tj. §§ 4000, 4170, 4230, 4250, 4270, 4410, 4420, 4430, 4480, 4500, 4510, 4520, 4550, 4610, 4700) kierowano się przede wszystkim kwotą przyznanego limitu oraz okresem na jaki ten limit będzie wystarczający w trakcie realizacji podstawowych zadań jednostki, tak aby zabezpieczyć na podobnym poziomie realizację tych wydatków w pierwszych miesiącach roku budżetowego. Były Komendant wyjaśnił ponadto, że przekazane przez KGP wstępne kwoty wydatków na 2023 r. nie zabezpieczały potrzeb jednostki na realizację jej podstawowych zadań. Świadczy o tym m.in. fakt, iż wykonanie wydatków KSP (tj. rzeczywiste potrzeby finansowe) na koniec 2023 r. wyniosły łącznie 1 514 189 tys. zł, tj. o 448 535 tys. zł (o 29,6%) więcej niż przyznana przez KGP wstępna kwota wydatków wskazana w projekcie planu (1 065 654 tys. zł).

<sup>19</sup> KSP określiła potrzeby na 2023 r. w odniesieniu do szacowanego wykonania roku 2022. Oszacowane potrzeby nie zostały przekazane do KGP.

<sup>20</sup> Dalej także CBZC.

<sup>21</sup> Limity w grupie świadczeń KGP przydziela podległym sobie jednostkom na podstawie naliczenia wg etatów policyjnych.

<sup>22</sup> W piśmie poinformowano, że z uwagi na brak upoważnienia Komendanta Głównego Policji do dokonywania zmian w planie wydatków, zarówno pomiędzy paragrafami jak i rozdziałami klasyfikacji wydatków, wnioski kierowane przez KSP będą podstawą do sporządzenia wniosku do MSWiA o zmianę w planie.

Z powyższego wynika, iż jednostce brakowało ww. kwoty w przyznanym limicie. Przykładowo: w grupie wydatków bieżących na etapie projektowania budżetu na 2023 r. jednostka otrzymała limit 67 687 tys. zł, a wydała 363 310 tys. zł, wobec czego niedoszacowanie przyznanego limitu w stosunku do potrzeb wyniosło 436,7% (295 623 tys. zł)

(akta kontroli tom III str. 187-190, 208, 211-214)

KSP 23 stycznia 2023 r. po raz pierwszy (po zaakceptowaniu limitu wydatków na 2023 r.), poinformowała KGP, że przyznane limity nie zapewniają finansowania niezbędnych potrzeb realizacji podstawowych zadań jednostki w 2023 r. Wskazano, iż do zamknięcia 2023 r. tylko w § 4270 i § 4000 zabraknie jednostce blisko 99 986 tys. zł<sup>23</sup>. Ponadto Komenda poinformowała, że planowane kwoty nie zabezpieczą w pełni zobowiązań, w tym wymagalnych, powstałych na koniec 2022 r. w wyniku niezaakceptowania zgłaszanych w ciągu 2022 r. do KGP potrzeb finansowych. W piśmie z 20 lutego 2023 r. KSP zgłosiła KGP po raz kolejny potrzeby finansowe niezabezpieczone w planie finansowym na 2023 r. informując m.in., że środki przyznane w grupie wydatków bieżących<sup>24</sup>, stanowią 15% kwoty wykonanej w 2022 r., a gdyby do wykonania dodać kwoty zobowiązań powstałych na koniec 2022 r. to wartość ta spadnie do 12%.

Ponadto w trakcie roku budżetowego KSP, na wnioski KGP, przekazywała na bieżąco informacje w zakresie potrzeb finansowych, analizy zrealizowanych wydatków, wysokości wydatków nie znajdujących pokrycia w planie wydatków KSP, zobowiązań wymagalnych.

(akta kontroli tom I str. 124-194 i tom III str. 187-190, 208, 210-214)

### Zmiany planu

W 2023 r. na podstawie 200 decyzji<sup>25</sup> do planu finansowego KSP wprowadzono 902 zmiany w podziałkach klasyfikacji budżetowej, w tym 246 dotyczące zmniejszeń i 656 - zwiększeń. Spośród ww. 200 decyzji 81 zostało wydanych na wniosek KSP, 41 na wniosek KGP, 77 decyzji na wniosek KGP w uzgodnieniu z KSP oraz jedna decyzja Ministra Finansów w sprawie zmiany ustawy budżetowej na 2023 r.

KSP w 2023 r. występowała do KGP o zwiększenie planu wydatków na kwotę ogółem 332 487,2 tys. zł. Do systemu TREZOR wprowadzono 280 wniosków, w tym 268 wniosków zostało uwzględnionych (osiem wniosków odrzucono<sup>26</sup>, trzy wnioski zarchiwizowano<sup>27</sup>, a jeden wniosek cofnięto z adnotacją „kor”).

W trakcie 2023 r. plan finansowy KSP, został zwiększony kwotą 344 954,4 tys. zł (w tym z rezerw celowych o 171 833,9 tys. zł) i ostatecznie na koniec 2023 r. wyniósł 1 514 504,4 tys. zł. Udział środków z rezerwy celowej w planowanych wydatkach stanowił 11,3%.

(akta kontroli tom I str. 250-273, 285-287, 387-403, tom III str. 217-255)

### Zaangażowanie

Komórki merytoryczne KSP na bieżąco monitorowały poziom zaangażowania wydatków w stosunku do limitu przyznanego środków, zaciągniętych zobowiązań oraz poziomu wydatków zrealizowanych. Na koniec każdego okresu sprawozdawczego sporządzano wykazy zaangażowania środków i przekazywano je do Wydziału Finansów i Budżetu KSP do 5-go dnia każdego miesiąca celem weryfikacji i oceny poziomu zaangażowania środków (w tym zobowiązań zaciągniętych na podstawie zawartych umów). Czynności te dokonywane były na potrzeby sprawozdawcze, a także w związku z przedkładanymi w trakcie 2023 r. do KGP analizami potrzeb w zakresie wydatków budżetowych.

(akta kontroli tom I str. 332-366 i tom III str. 217-218 i 224)

<sup>23</sup> W piśmie tym nie wskazano niedoszacowania ogółem.

<sup>24</sup> Z wyłączeniem środków na wynagrodzenia i pochodnych od wynagrodzeń, środków na równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy, odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, oraz środków ujmowanych w paragrafach 4580, 4590, 4600, 4610, 4710, 4780.

<sup>25</sup> 160 decyzji wydanych przez MSWiA i 40 decyzji wydanych przez MF. Wydane decyzje agregowały kilka wniosków KSP.

<sup>26</sup> Wniosek o decyzję Ministra Finansów na 58 673,6 tys. zł z rezerwy celowej; Wniosek o decyzję Ministra Finansów na kwotę 8502,4 tys. zł z rezerwy celowej; Wniosek o decyzję zwykłą w kwocie 4000,0 tys. zł; wniosek o korektę decyzji Ministra Finansów w kwocie 589 zł z rezerwy celowej; wniosek o decyzję zwykłą na zmniejszenie o kwotę 530,0 tys. zł; wniosek o korektę decyzji Ministra Finansów na kwotę 153 zł; wniosek o decyzję blokującą środki na wydatki budżetowe dysponenta na kwotę 25,5 tys. zł; wniosek o decyzję blokującą na kwotę 2 zł.

<sup>27</sup> Trzy wnioski o decyzję zwykłą na kwoty 800,0 tys. zł; 5,0 tys. zł i 19,5 tys. zł.

Na koniec poszczególnych miesięcy 2023 r. poziom zaangażowania wszystkich wydatków, zaewidencjonowany na koncie pozabilansowym 998, wynosił od 92,3% do 102,8%. Już na koniec stycznia 2023 r. parametr ten wynosił 92,2%, a na koniec I, II i III kwartału odpowiednio: 100,7%, 102,3% i 100,5% planu. Przekroczenie zaangażowania ponad posiadany limit wydatków określony w planie finansowym KSP, wg stanu na koniec miesiąca, odnotowano w przypadku ośmiu<sup>28</sup> miesięcy (od 100,3% do 102,8%). Najwyższe przekroczenia dotyczyły wydatków<sup>29</sup> w grupie § 4000<sup>30</sup>, w §§ 4270<sup>31</sup>, 4430<sup>32</sup>, 4480<sup>33</sup>, 4520<sup>34</sup>, 4580<sup>35</sup> i 6050<sup>36</sup>. Ostatecznie, na koniec 2023 r., zaangażowanie (1 514 189,0 tys. zł) nie przekraczało planu po zmianach (1 514 504,4 tys. zł).

W trakcie trwania roku budżetowego 2023 nie dokonywano księgowania na koncie 999 - Zaangażowania wydatków budżetowych lat przyszłych (z wyjątkiem bilansu otwarcia).  
(akta kontroli tom I str. 274-276, 292, 373-376)

Szczegółowym badaniem objęto zapisy księgowe na koncie 998 dotyczące zwiększenia zaangażowania, dokonane w KSP w czterech miesiącach (marzec, maj, lipiec, październik), które nastąpiły po miesiącach, na koniec których poziom zaangażowania w rozdziale 75404 – Komendy wojewódzkie Policji w § 4270 oraz w trzech paragrafach z grupy 4000 (§§ 4210, 4280 i 4300) przekraczał wysokość planu finansowego (tj. luty, kwiecień, czerwiec i wrzesień 2023 r.). Analiza wykazała trzy przypadki zawarcia umów, tj. zaciągnięcia zobowiązań, powyżej wysokości planu wydatków KSP, co było niezgodne z art. 46 ust. 1 ufp. Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 367-372)

Były Komendant wyjaśnił, iż zaangażowanie na koniec wskazanych kwartałów przekraczało 100% planowanych wydatków, w związku ze zbyt niskim limitem planu finansowego przyznanym KSP na pokrycie niezbędnych wydatków mających na celu zabezpieczenie funkcjonowania jednostki, a wynikających z zawartych umów oraz płatności niemożliwych do przewidzenia w ciągu roku budżetowego. Ponadto były Komendant poinformował, że wysokie przekroczenia zaangażowania wydatków w stosunku do istniejącego planu w poszczególnych kwartałach w § 4000 wynikały z zawartych umów, m.in. na energię elektryczną, paliwo, dostawy ciepła, wody, usługi telekomunikacyjne i pocztowe, zakwaterowanie i wyżywienie funkcjonariuszy związane z operacjami policyjnymi, usługi sprzątnia, materiały teleinformatyczne, materiały dla Laboratorium Kryminalistycznego, materiały niezbędne do bieżącego funkcjonowania jednostki, usługi zbiorowego żywienia do pomieszczeń dla osób zatrzymanych, opłaty czynszowe punktów łączności oraz radiowego systemu łączności itp.

(akta kontroli tom III str. 217-218 i 223-224)

## 1.2. Wykonanie planu wydatków budżetu państwa

W ustawie budżetowej na 2023 r. wydatki Komendy zostały zaplanowane w kwocie 1 169 550,0 tys. zł<sup>37</sup>. W 2023 r. w KSP realizowała wydatki budżetu państwa w dziale 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, które zrealizowano w wysokości 1 514 189,0 tys. zł<sup>38</sup>, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (1 514 504,4 tys. zł) i 118,2% wykonania 2022 r. (1 281 193,2 tys. zł<sup>39</sup>), w tym w rozdziale 75404 – Komendy wojewódzkie Policji 664 288,7 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (664 592,3 tys. zł) i 114,7% wykonania w 2022 r. (579 151,5 tys. zł<sup>40</sup>); w rozdziale 75405 – Komendy powiatowe Policji

<sup>28</sup> Marzec, kwiecień, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, październik i listopad.

<sup>29</sup> Z wyłączeniem wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń.

<sup>30</sup> W rozdziale 75404 przekroczenia w 11 miesiącach (zaangażowanie od 848,6% w styczniu do 116,3% w listopadzie), w rozdziale 75405 przekroczenia w 11 miesiącach (zaangażowanie od 629,7% w styczniu do 127,0% w listopadzie).

<sup>31</sup> W rozdziale 75404 przekroczenia w 11 miesiącach (zaangażowanie od 406,5% w styczniu do 116,2%), w rozdziale 75405 przekroczenia w 9 z 12 miesięcy (zaangażowanie od 469,2% w styczniu do 105,6% w listopadzie – brak przekroczenia w maju, czerwcu i grudniu).

<sup>32</sup> W rozdziale 75405 przekroczenia w 10 miesiącach (zaangażowanie od 300,6% do 111,5%).

<sup>33</sup> W rozdziale 75404 przekroczenia w 9 miesiącach (zaangażowanie od 222,3% do 111,7%) i w rozdziale 75405 przekroczenie w 9 z 12 miesięcy (zaangażowanie od 253,4% do 131,8%).

<sup>34</sup> W rozdziale 75404 przekroczenia w 11 miesiącach (zaangażowanie od 275,0% do 107,9%), w rozdziale 75405 przekroczenia w 11 z 12 miesięcy (zaangażowanie od 195,5% w styczniu do 104,2%).

<sup>35</sup> W rozdziale 75404 przekroczenia w 10 miesiącach (zaangażowanie od 1647,4% do 144,0%).

<sup>36</sup> W rozdziale 75405 przekroczenia w 8 miesiącach (zaangażowanie od 142,3% do 113,7%).

<sup>37</sup> Ustalony plan nie uwzględniał środków z Centralnego FWP.

<sup>38</sup> W 2023 r. KSP nie realizowała wydatków z Centralnego FWP.

<sup>39</sup> W tym z Centralnego FWP 124 687,4 tys. zł.

<sup>40</sup> W tym 65 142,0 tys. zł z Centralnego FWP.

848 859,3 tys. zł , tj. 99,9% planu po zmianach (848 870,6 tys. zł) i 121,1% wykonania w 2022 r. (700 726,3 tys. zł<sup>41</sup>); w rozdziale 75407 – CBZC 750,3 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach<sup>42</sup> oraz w rozdziale 74595 – pozostała działalność 290,7 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach (291,2 tys. zł) i 22,2% wykonania w 2022 r. (1308,5 tys. zł).

Największą grupę wydatków stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych<sup>43</sup>, które zostały wykonane w kwocie 1 414 329,8 tys. zł i stanowiły 93,4% wydatków ogółem, w tym pozapłacowe wydatki bieżące 362 745,7 tys. zł. Wydatki majątkowe stanowiły 4,6%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 2,0% wydatków ogółem.

W 2023 r. KSP nie otrzymała przelewów redystrybucyjnych z Centralnego FWP Policji. Ponadto w 2023 r. Komenda nie otrzymała polecenia Prezesa Rady Ministrów przekazania środków z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz Fundusz Pomocy.

(akta kontroli tom II str. 1-10, 19; 59-123, 138)

### **Wydatki bieżące jednostek budżetowych**

W 2023 r. KSP wykonała wydatki bieżące w wysokości 1 414 329,8 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (1 414 632,4 tys. zł) i 126,6% wykonania w 2022 r. (1 117 347,9 tys. zł). Najwyższe wydatki poniesiono<sup>44</sup> na: zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) 39 007,7 tys. zł, zakup energii (§ 4260) 35 221,4 tys. zł, zakup usług remontowych (§ 4270) 24 727,6 tys. zł i zakup usług pozostałych (§ 4300) 43 335,4 tys. zł. W 2023 r. odnotowano wzrost wydatków z budżetu państwa w porównaniu do 2022 r. w zakresie wydatków na: zakup energii (§ 4260) o 29 072,5 tys. zł (o 472,8%), zakup usług pozostałych (§ 4300) o 38 221,3 tys. zł (o 747,4%), zakup usług zdrowotnych (§ 4280) o 2217,8 tys. zł (o 585,5%), zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii (§ 4390) o 765,2 tys. zł (o 414,3%), podatek od nieruchomości (§ 4480) o 1468,2 tys. zł (o 285,0%), zakup usług obejmujących tłumaczenia (§ 4380) o 519,3 tys. zł (o 284,5%), z tytułu opłaty za usługi telekomunikacyjne (§ 4360) o 347,4 tys. zł (o 271,2 %), z tytułu opłat za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (§ 4400) o 1258,1 tys. zł (o 228,2%), podróże służbowe krajowe (§ 4410) o 7235,9 tys. zł (o 207,1%), zakup środków żywności (§ 4220) o 1133,1 tys. zł (o 199,7%), zakup sprzętu (§ 4250) o 1151,6 tys. zł (o 137,2%), wypłaty równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla funkcjonariuszy oraz pozostałych należności (§ 4180) o 93 568,1 tys. zł (o 99,0%), inne należności funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń (§ 4060) o 20 318,1 tys. zł (o 76,0%), zakup usług remontowych (§ 4270) o 10 678,9 tys. zł (o 76,0%), uposażenie i świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby (§ 4080) o 6524,6 tys. zł (o 70,0%), zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) o 11 095,5 tys. zł (o 39,8%), podróże służbowe zagraniczne (§ 4420) o 26,6 tys. zł (tj. o 36,5%).

Główną przyczyną wzrostu ww. wydatków budżetu państwa w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. było ich częściowe sfinansowanie w 2022 r. środkami pochodzącymi z Centralnego FWP, tj. w formie przelewów redystrybucyjnych na łączną kwotę 124 687,4 tys. zł<sup>45</sup>, stanowiącą 10,8% wykonania budżetu w 2022 r. W 2023 r. KSP nie otrzymała takich środków i wydatki pokrywano środkami budżetu państwa.

Największe zmniejszenie wydatków nastąpiło w zakresie: wypłaconych kar i odszkodowań na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 4600) o 839,4 tys. zł (o 99,8%), opłat wniesionych na rzecz budżetu państwa (§ 4510) o 246,4 tys. zł (o 46,0%), szkoleń członków korpusu służby cywilnej (§ 4550) mniej o 2,2 tys. zł (o 16%). Zmniejszenie wynikało m.in. z liczby zakończonych postępowań i wysokości naliczonych kar w danym roku.

(akta kontroli tom II str. 1-10; 59-60; 129-137)

<sup>41</sup> W tym 59 545,4 tys. zł z Centralnego FWP.

<sup>42</sup> W 2022 r. KSP nie realizowała wydatków w tym rozdziale.

<sup>43</sup> W dalszej części także wydatki bieżące.

<sup>44</sup> Bez wydatków na wynagrodzenia i pochodne.

<sup>45</sup> W tym: rozdział 75404 Komendy wojewódzkie Policji 65 142,0 tys. zł, rozdział 75408 Komendy powiatowe Policji 59 545,4 tys. zł. Dofinansowanie w 2022 r. środkami CFWP dotyczyło m.in.: zakupu energii (§ 4260) wynosiło: 11 188,5 tys. zł, zakupu usług pozostałych (§ 4300) 17 526,0 tys. zł, zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) 20 072,4 tys. zł, podróży służbowych krajowych (§ 4410) 5 905,0 tys. zł oraz zakupu usług remontowych (§ 4270) kwota 11 118,0 tys. zł.



## Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe KSP ze środków budżetu państwa w 2023 r. wyniosły 70 019,3 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (70 030,9 tys. zł) i 721,4% wykonania w 2022 r. (9705,5 tys. zł). Odnotowano m.in. znaczny wzrost wydatków inwestycyjnych (§ 6050) z 5580,0 tys. zł w 2022 r. do 65 600,4 tys. zł w 2023 r. Wynikał on przede wszystkim z finansowania wydatków inwestycyjnych i przeznaczonych na zakupy inwestycyjne w 2023 r. z budżetu KSP bez udziału ww. środków z Centralnego FWP<sup>46</sup>.

(akta kontroli tom II str. 1-10, 241-246)

Pierwotnie plan wydatków majątkowych KSP z budżetu państwa na 2023 r. zakładał realizację 21 zadań za 50 506,0 tys. zł, z czego 10 z nich było kontynuacją z 2022 r.<sup>47</sup>. W trakcie roku w KSP zrezygnowano z 10 zadań z czego siedem dotyczyło m.in.: zakupu kamer cyfrowych, aparatów fotograficznych z wyposażeniem, zestawu sit do sortowania i ujawniania śladów i przedmiotów metalowych, drona z kamerą, ambulansu ogleźdinowego z wyposażeniem dla Laboratorium Kryminalistycznego KSP<sup>48</sup>. Wynikało to z braku wystarczających środków na ich realizację. Rezygnacja z odwodnienia terenu w dwóch zakończonych w 2023 r. inwestycjach budowlanych<sup>49</sup>, wynikała z odstąpienia od podpisania umowy przez wykonawcę wyłonionego w pierwszym przetargu i braku ofert nie przekraczających limitu środków przewidzianych na realizację tych prac. Natomiast zadanie adaptacji pomieszczeń w budynku z przeznaczeniem na tymczasową siedzibę CBZC i Zarządu w Warszawie przy ul. Pawińskiego 17/21 - zostało zaniechane z uwagi zmianę lokalizacji tymczasowej siedziby CBZC i Zarządu w Warszawie.

W 2023 r. do planu wprowadzono 14 nowych zadań o wartości 3294,0 tys. zł dotyczących zakupu m.in.: lornetki noktowizyjnej, myjki ultradźwiękowej, urządzenia do badania śladów traseologicznych, zestawu fotograficznego, manekina ratunkowego, namiotu pneumatycznego, zestawu chłodziarek laboratoryjnych, wyposażenia radiowego, dofinansowania zakupu urządzenia wielofunkcyjnego, linii optotelekomunikacyjnej, systemów antenowych TETRA, 2 szt. samochodów osobowych w policyjnej wersji nieoznakowanej do przewozu min. 8 osób, furgonu w policyjnej wersji nieoznakowanej dla LK KSP oraz sprzężarki śrubowej z wyposażeniem. Zakupów dokonano w ramach realizacji projektu pn. *Mikroskopia holograficzna wspomagana uczeniem głębokim dla wykrywania zagrożeń biologicznych w terenie*, a także w celu doposażenia Laboratorium Kryminalistycznego oraz jednostki w sprzęt transportowy, zwiększenia poziomu zabezpieczenia potrzeb KSP w zakresie zapewnienia użytkownikowi końcowemu usług związanych z transmisją danych oraz korespondencji głosowej realizowanej drogą kablową oraz bezprzewodową.

W wyniku dokonanych zmian zaplanowana wartość wydatków majątkowych wzrosła do 70 030,9 tys. zł. Z zaplanowanych 25 zadań 21 zrealizowano w pełnym zakresie<sup>50</sup>, a 4 zadania częściowo<sup>51</sup>. Na 2024 r. zaplanowano kontynuację 4 zadań (o wartości 59 446,7 tys. zł) zrealizowanych częściowo.

W 2023 r. w wyniku poniesionych wydatków majątkowych w łącznej kwocie 70 019,3 tys. zł z budżetu KSP osiągnięto m.in. następujące efekty rzeczowe: wybudowano dwie nowe

<sup>46</sup> W 2022 r. wydatki inwestycyjne dofinansowano kwotą 27 882,3 tys. zł z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji

<sup>47</sup> Budowa nowych siedzib: PP Żabia Wola, PP Leoncin, PP Lesznie, KPP Mińsk Mazowiecki, KP Warszawa Włochy (I etap - opracowanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej), modernizacja obiektu KSP - Policyjna Izba Dziecka (ul. Wiśniowa 44 w Warszawie - przebudowa i rozbudowa budynku), budowa i modernizacja obiektów na potrzeby Komendy Rejonowej Policji Warszawa I przy ul. Belwederskiej 16, rozbudowa i przebudowa Komendy Powiatowej Policji w Otwocku (z parkingiem, niezbędnymi instalacjami wewnętrznymi wraz z zagospodarowaniem terenu i zewnętrzną infrastrukturą) oraz przebudowa i modernizacja siedziby Wydziału do Walki z Przestępczością Gospodarczą Komendy Stołecznej Policji w Warszawie.

<sup>48</sup> Zmniejszenie limitu finansowego o środki finansowe, które dotyczyły projektów TEN-T etap III oraz FENiKS brak realizacji na kwotę 7 590 tys. zł.

<sup>49</sup> W PP w Żabiej Woli i w ramach II etapu budowy nowej siedziby PP w Lesznie.

<sup>50</sup> W tym m.in. zakończono realizację zadań inwestycyjnych dotyczących budowy nowej siedziby PP Żabia Wola, etapu II budowy nowej siedziby PP w Lesznie.

<sup>51</sup> Przebudowa i modernizacja siedziby Wydziału do Walki z Przestępczością Gospodarczą KSP, budowa i modernizacja obiektów na potrzeby KRP Warszawa I przy ul. Belwederskiej 16 - realizacja w systemie zaprojektuj i wybuduj, budowa nowych siedzib jednostek organizacyjnych Policji wraz z parkingami, garażami podziemnymi, niezbędnymi instalacjami wewnętrznymi, z zagospodarowaniem terenu i zewnętrzną infrastrukturą przy ul. Włochowskiej 25/33 (I etap - opracowanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej) oraz rozbudowa i przebudowa KPP w Otwocku z parkingiem, niezbędnymi instalacjami wewnętrznymi wraz z zagospodarowaniem terenu i zewnętrzną infrastrukturą - Etap II.

siedziby posterunków Policji<sup>52</sup> i zmodernizowano dwa inne obiekty KSP<sup>53</sup>, opracowano dokumentację projektową przebudowy i rozbudowy zasilania energetycznego w budynkach przy ul. Nowolipie 2 i Nowolipie 2a w Warszawie i KP Warszawa Włochy, dostosowano dla Laboratorium Kryminalistycznego stanowisko do akwizycji danych z urządzeń APPLE (umożliwi prowadzenie analizy uzyskanego materiału dowodowego w prowadzonych postępowaniach). Ponadto zakupiono wyposażenie radiowe w postaci: terminali radioliniowych, sektorów stacji bazowej, szaf radiowych zewnętrznych, półkompletów radioliniowych, co zapewni możliwość bezprzewodowej transmisji danych oraz łączności radiotelefonicznej dla jednostek i komórek organizacyjnych KSP. Dodatkowo dofinansowano zakup urządzenia wielofunkcyjnego wykorzystywanego przez policjantów i pracowników KSP podczas sporządzania dokumentacji prowadzonych postępowań co usprawni realizację zadań służbowych. Zakupiono linię optotelekomunikacyjną do transmisji korespondencji głosowej oraz transmisji danych na potrzeby sieci OST 112 oraz jednostek i komórek organizacyjnych KSP. Zakup systemów antenowych TETRA zlokalizowanych na strefach radiowych zapewni łączność radiotelefoniczną dla jednostek i komórek organizacyjnych KSP w związku z prowadzoną przez KGP rozbudową systemu łączności radiowej TETRA. Zakupiono samochody z napędem elektrycznym (5 szt.) wraz ze stacjami ładowania (3 szt.), samochody osobowe w policyjnej wersji nieoznakowanej do przewozu min. 8 osób – 2 szt. oraz samochód typu furgon w policyjnej wersji nieoznakowanej (DVI), a także sprzężarki śrubowej wraz z wyposażeniem (HoloZcan).

(akta kontroli tom II str. 237-240, 533-537)

### **Świadczenia na rzecz osób fizycznych**

Wykonane w 2023 r. przez KSP wydatki z budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 29 839,9 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (29 841,1 tys. zł) i 101,3% wykonania w 2022 r. (29 452,4 tys. zł)<sup>54</sup>. Najwyższe wydatki poniesiono w § 3070 (wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane funkcjonariuszom) w wysokości 29 565,50 tys. zł. Środki te przeznaczono m.in. na wypłatę: równoważnika za brak lokalu mieszkalnego (11 619,7 tys. zł), dopłat do wypoczynku dla funkcjonariuszy i ich rodzin (10 165,5 tys. zł), równoważnika za remont lokalu (2318,3 tys. zł) oraz zasiłków na zagospodarowanie i osiedlenie, ryczałtów z tytułu przeniesienia (1788,9 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 1-10; 274-282)

### **Badanie próby wydatków**

Szczegółowym badaniem objęto 100% wydatków poniesionych z budżetu UE (jeden dowód księgowy na kwotę 30,5 tys. zł) oraz próbę 172 wydatków wykonanych przez KSP w 2023 r. ze środków budżetu państwa<sup>55</sup> w łącznej kwocie 56 935,7 tys. zł<sup>56</sup> (tj. 3,7% wydatków budżetu państwa ogółem), w tym: 385,2 tys. zł to wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych (0,7%), 12 368,7 tys. zł wydatki bieżące (21,7%), a 44 181,8 tys. zł to wydatki majątkowe (77,6%). Wybrane do badania wydatki z budżetu środków na współfinansowanie projektów ze środków UE stanowiły (0,4%) badanej próby. Analiza 173 dowodów księgowych i dokumentacji z nimi związanej wykazała, że:

- w zakresie badanej próby nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących trybu udzielania zamówień publicznych bądź wyłączenia stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>57</sup>
- realizacja wydatków była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1-3 ustawy o finansach publicznych; wydatków dokonywano w sposób celowy;

<sup>52</sup> KPP w Mińsku Mazowieckim i PP w Leoncinie.

<sup>53</sup> Policyjna Izba Dziecka przy ul. Wiśniowej 44 w Warszawie; na terenie obiektu KPP w Starych Babicach zbudowano dwa wolnostojące dwustanowiskowe garaże blaszane z wiatami na odpady stałe.

<sup>54</sup> Wydatki na rzecz osób fizycznych dokonane w 2022 r. nie były dofinansowane z CFWP.

<sup>55</sup> W tym na współfinansowanie projektów ze środków UE.

<sup>56</sup> Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów i dowodów księgowych, odpowiadających wydatkom pozapłaconym w kwocie powyżej 1,0 tys. zł. 47 dowodów o wartości 18 570,9 tys. zł wylosowano metodą monetarną (MUS) co stanowiło 32,8% badanej próby, a 116 dowodów o wartości 38 107,8 tys. zł dobrano w sposób celowy (w tym wydatki dokonane z rezerw celowych na kwotę 10 606,2 tys. zł). Ponadto do badania próby dobrano w sposób celowy 9 wydatków sfinansowanych z budżetu środków europejskich o łącznej wartości 257 tys. zł.

<sup>57</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

- na wszystkich badanych dokumentach księgowych zamieszczone były m.in.: podpisy osób potwierdzających, że wydatek był zgodny z planem finansowym, umowami, zamówieniami, przepisami dotyczącymi wypłaty świadczeń na rzecz osób fizycznych oraz sprawdzony pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a także został ujęty w księgach rachunkowych KSP;
  - wszystkie badane wydatki posiadały kontrasygnatę Głównego księgowego KSP,
  - w badanej próbie wystąpiło 10 przypadków nieterminowych płatności na łączną kwotę 714,5 tys. zł (w tym pięć przypadków na kwotę 398,6 tys. zł dotyczących płatności na rzecz PKN Orlen), które nie skutkowały zapłatą odsetek, kar lub opłat<sup>58</sup>.
- (akta kontroli tom II str. 283-292)

### Zobowiązania i odsetki

Na koniec 2022 r. KSP posiadała zobowiązania w kwocie ogółem 108 994,1 tys. zł (w tym zobowiązania wymagalne w kwocie 6889,4 tys. zł). Wartość tych zobowiązań stanowiła 9,3% planu wydatków Komendy wynikających z pierwotnej ustawy budżetowej na 2023 r. (1 169 550,0 tys. zł).

Najwyższy udział zobowiązań roku poprzedniego<sup>59</sup> w odniesieniu do planu wynikającego z ustawy budżetowej na 2023 r. wystąpił w rozdziale 75404: § 4270 – 92,9%, § 4430 – 29,5% oraz w rozdziale 75405: § 4230 – 40,0%, § 4270 – 85,7%, § 4410 – 39,5% i § 4430 – 50,5%. Ponadto zobowiązania w § 4000 – grupa wydatków bieżących w rozdziałach 75404 i 75405 stanowiły odpowiednio 378,1% i 300,0% planu ustalonego w ustawie budżetowej na 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 269-273 i 377-382)

Zarówno w końcu IV kwartału 2022 r. jak i na początku 2023 r., jak też po uchwaleniu ustawy budżetowej, KSP dokonała analizy poziomu zobowiązań pozostałych na koniec grudnia 2022 r. Stwierdzono, iż kwoty określone w planie i uchwalone w ustawie budżetowej nie zabezpieczą zobowiązań powstałych na koniec grudnia 2022 r. ani prawidłowego funkcjonowania jednostki w 2023 r. Wobec czego 23 stycznia 2023 r. KSP poinformowała jednostkę nadrzędną o stwierdzonym ryzyku, wskazując m.in., że w samych tylko §§ 4270 i 4000 zabraknie jednostce środków na kwotę około 100 mln zł, bez uwzględnienia wzrostu cen za towary i usługi w związku z inflacją oraz w związku ze wzrostem stawek VAT za media. W ww. piśmie KSP podkreśliła, że zobowiązania wymagalne na koniec 2022 r. powstały w wyniku niezaakceptowania zgłaszanych w ciągu roku potrzeb finansowych – zestawienie wydatków wymagalnych, które nie znajdują pokrycia w budżecie KSP były przekazywane do KGP np. 3 listopada, 9 listopada, 15 listopada, 17 listopada, 21 listopada, 9 grudnia i 14 grudnia 2022 r. oraz 12 stycznia 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 124-126 i 411, tom III str. 217-220)

Według rocznego sprawozdania budżetowego z wykonania planu wydatków KSP za 2023 r. (Rb-28) łączna kwota wszystkich zobowiązań KSP wyniosła 83 953,2 tys. zł<sup>60</sup> i była zgodna z ewidencją finansowo-księgową. Największe zobowiązania wystąpiły z tytułu: nagród rocznych dla funkcjonariuszy (§ 4070) na kwotę 59 642,4 tys. zł, dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§ 4040) na kwotę 8110,0 tys. zł, zakupu usług pozostałych (§ 4300) na kwotę 5906,4 tys. zł, zakupu energii (§ 4260) na kwotę 3421,7 tys. zł, zakupu usług remontowych (§ 4270) na kwotę 1576,0 tys. zł, zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) na kwotę 1560,4 tys. zł oraz składek na ubezpieczenie społeczne w ramach składki wypadkowej (przeznaczonej na leczenie skutków wypadków) (§ 4110) na kwotę 1 393,3 tys. zł. Na koniec 2023 r. KSP posiadała zobowiązania wymagalne w kwocie 162,1 tys. zł (ujęte w Rb-28 w rozdziale 75404 w § 4580), które dotyczyły naliczonych przez PKN Orlen odsetek od nieterminowych płatności m.in. za paliwo. Zobowiązania te zostały wykazane w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 za 2023 r. zgodnie z wytycznymi KGP z 14 lutego 2024 r., tj. noty odsetkowe wystawione w 2023 r. zostały zakwalifikowane jako zobowiązania wymagalne, zaś wystawione w 2024 r. wykazywano w sprawozdanych miesięcznych Rb-28 za 2024 r. jako zobowiązania niewymagalne.

<sup>58</sup> Na dzień 28 lutego 2024 r.

<sup>59</sup> Dotyczy przypadków gdzie zobowiązania na koniec 2022 r. w danym paragrafie stanowiły powyżej 25% planu wg ustawy budżetowej, z wyłączeniem § 4010-4120 oraz § 4070.

<sup>60</sup> w rozdziale 75404 zobowiązania 40 779,4 tys. zł i w rozdziale 75405 zobowiązania 43 173,8 tys. zł, w rozdziałach 75407 i 75495 zobowiązania na koniec 2023 r. nie występowały.

KGP poinformowała KSP, że prowadzi rozmowy z PKN Orlen w sprawie umorzenia odsetek za nieterminowe płatności.

(akta kontroli tom I str. 383-403, 430-445, tom II str. 445-451)

Z ewidencji księgowej i sprawozdań budżetowych miesięcznych Rb-28 za 2023 r., wynika, że na koniec stycznia 2023 r. KSP posiadała zobowiązania wymagalne w kwocie ogółem 3855,3 tys. zł, (które dotyczyły m.in. zakupu części i akcesoriów transportowych, materiałów kwaterunkowych, materiałów do konserwacji i remontów, energii elektrycznej i energii ciepłej, wydatków z zakresu medycyny pracy, usług weterynaryjnych, usług naprawczych, parkingowych, hotelowych itp.). Zostały one w całości zapłacone do końca lutego 2023 r.<sup>61</sup> z pierwotnego limitu przydzielonego KSP na realizację wydatków 2023 r. Na koniec lutego 2023 r. Komenda nie posiadała zobowiązań wymagalnych. W pozostałych miesiącach 2023 r. (marzec-grudzień), KSP posiadała zobowiązania wymagalne w § 4580 z tytułu odsetek naliczonych przez PKN Orlen od nieterminowo regulowanych płatności m.in. za paliwo.

Ponadto w § 6050 na koniec września 2023 r. KSP posiadała zobowiązania wymagalne w kwocie 3594,4 tys. zł<sup>62</sup>, a na koniec października 2023 r. w kwocie 677,7 tys. zł dotyczące nieuregulowanego zobowiązania wobec firmy budowlanej, która realizowała zadanie inwestycyjne – dokończenie budowy Komendy Powiatowej w Mińsku Mazowieckim<sup>63</sup> z uwagi na brak zapewnienia środków przez KGP w planie finansowym KSP. Wobec zbliżającego się upływu terminu płatności ww. zobowiązania (29 września 2023 r.), KSP 14 lipca 2023 r. złożyła do KGP wniosek (w systemie TREZOR) o zwiększenie planu wydatków na kwotę 4000,0 tys. zł, który został odrzucony (z wydruku systemu TREZOR wynika, że z powodu pisma DB MSWiA z 26 lipca 2023 r., którym KSP nie dysponuje). Kolejny wniosek dotyczący m.in. zwiększenia wydatków na budowę ww. komendy powiatowej o 1763,2 tys. zł KSP złożyła 7 września 2023 r. Został on zatwierdzony przez MSWiA 4 października 2023 r. W związku z tym część zobowiązania w kwocie 2916,7 tys. zł<sup>64</sup> zapłacono niezwłocznie w dniu następnym. W odniesieniu do pozostałej części zobowiązania na kwotę 677,7 tys. zł KSP prowadziła z wykonawcą uzgodnienia dotyczące prawidłowości ustalenia jego wysokości<sup>65</sup>. W dniu 28 listopada 2023 r. zawarto z wykonawcą ugodę, na mocy której ustalono m.in. termin płatności drugiej części ww. zobowiązania na 12 grudnia 2023 r. i która została zapłacona przez KSP 5 grudnia 2023 r. KSP nie zapłaciła odsetek za zwłokę w zapłacie, ponieważ ww. firma odstąpiła od naliczania odsetek.

(akta kontroli tom I str. 250-273, 285-287, 387-403, 450,  
tom III str. 217-255 i 282-289)

Obowiązująca w KSP polityka rachunkowości oraz wykorzystywany system finansowo – księgowy SWOP nie przewidywały wyodrębnienia kont zespołu „2” do ewidencji zobowiązań wymagalnych. System nie umożliwiał również bieżącego automatycznego monitorowania terminów płatności zobowiązań. W przypadku prolongaty terminu płatności, w KSP przyjęto zasadę zmiany terminu płatności przez pracownika właściwego wydziału merytorycznego w rejestrze w komputerowym systemie finansowo-księgowym na termin prolongowany (termin jest nadpisywany), w związku z czym informacja o pierwotnym terminie płatności możliwa była wówczas do uzyskania jedynie z konkretnego dowodu księgowego. Weryfikację terminów płatności zobowiązań na koniec każdego okresu sprawozdawczego prowadzili pracownicy Sekcji Budżetu Wydziału Finansów i Budżetu KSP na podstawie terminu płatności (prolongowanego, jeśli taka sytuacja miała miejsce) i faktycznego terminu zapłaty. Dla zobowiązań przeterminowanych sporządzano wydruki oraz specyfikację faktur, dokumentów i not z uwzględnieniem terminu płatności na ostatni dzień miesiąca.

(akta kontroli tom I str. 451-452 i tom III str. 217-218 i 222)

Ze sprawozdania rocznego Rb-28 z wykonania planu wydatków KSP za 2023 r. wynika m.in., że w KSP na koniec 2023 r. wykonała wydatki w § 4580 – Pozostałe odsetki w kwocie ogółem 203,6 tys. zł<sup>66</sup>, w tym 112,8 tys. zł tytułem odsetek zasądzonych wyrokami sądowymi zaś pozostałe odsetki w kwocie ogółem 90,8 tys. zł dotyczyły nieterminowego regulowania

<sup>61</sup> Za wyjątkiem kwoty 2,33 zł wynikającej z odsetek naliczonych KSP przez kontrahentów.

<sup>62</sup> Zobowiązanie wynikało z umowy zawartej 5 października 2021 r.

<sup>63</sup> Termin płatności zobowiązania 29 września 2023 r.

<sup>64</sup> Zapłata została dokonana z otrzymanych środków w ramach decyzji MSWiA, a pozostała kwota ze środków FWP w związku z realizacją zawartego porozumienia.

<sup>65</sup> Uzgodnienia dotyczyły waloryzacji wynagrodzenia – nie zmieniono wysokości wynagrodzenia.

<sup>66</sup> W tym: 198,8 tys. zł w rozdziale 74504 oraz 4,8 tys. zł w rozdziale 75405.

płatności za zobowiązania KSP. Zgodnie z brzmieniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp jednostka sektora finansów publicznych powinna dokonywać wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. (Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Ponadto w ww. § 4580 w rozdziale 75404 wykazano zobowiązania w kwocie ogółem 759,1 tys. zł, z tego wymagalne w kwocie 162,1 tys. zł. Kontrola wykazała, że KSP nie naliczyła, nie zaewidencjonowała i nie wykazała w sprawozdaniu Rb-28 za 2023 r. zobowiązań wymagalnych w kwocie ogółem 597,0 tys. zł od nieterminowych płatności, wynikających z faktur objętych notą N900027641 z dnia 5 stycznia 2024 r. (Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 435-444 i tom III str. 291-294-302, 446-447)

Z analizy zapisów księgowych na kontach zespołu 2 (Ma) i zespołu 4 (Wn), dokonanych w styczniu 2023 r.<sup>67</sup>, w zakresie ujęcia w księgach rachunkowych KSP zewnętrznych dowodów księgowych, wystawionych przez kontrahentów do 20 grudnia 2022 r. wynika m.in., że jeden dowód księgowy wystawiony przez podmiot zewnętrzny 17 grudnia 2022 r.<sup>68</sup> za materiały medyczne na kwotę 10,13 zł, który po sprawdzeniu i zatwierdzeniu przez komórki merytoryczne wpłynął do Sekcji Księgowości WFIB w dniu 23 stycznia 2023 r. został ujęty w księgach do miesiąca stycznia 2023 r., podczas gdy zgodnie z obowiązującą od 28 lipca 2023 r. decyzją Komendanta Stołecznego Policji w sprawie wprowadzenia wzorcowej polityki rachunkowości w KSP<sup>69</sup>, ww. dowód księgowy winien zostać ujęty do grudnia 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 453-454)

Były Komendant wyjaśnił, że przypisanie dowodu księgowego do niewłaściwego okresu sprawozdawczego było błędem pracownika księgującego dokument nie wychwyconym przez jego przełożonego, Kierownika Sekcji Księgowości.

(akta kontroli tom III str. 256-295 i 264-267)

Stwierdzono, iż w 78 przypadkach<sup>70</sup> dotyczących zaległości głównych na łączną kwotę 3743,0 tys. zł, oraz faktur wystawianych przez PKN Orlen (ujętych w nocie odsetkowej nr N900027641 z dnia 5 stycznia 2024 r.) w KSP nie zaewidencjonowano odsetek za opóźnienie w spłacie zobowiązań po upływie ustalonego terminu płatności (pierwotnego lub prolongowanego), co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 430-438, 455-503 i tom III str. 262-263)

## Rezerwy

W 2023 r. KSP otrzymała środki z 7 źródeł finansowania<sup>71</sup> w tym rezerw celowych<sup>72</sup> w ramach ośmiu pozycji rezerw celowych (poz. 4, 8, 16, 35, 56, 59, 72 i 73) na podstawie 30 decyzji Ministra Finansów na łączną kwotę 171 833,8 tys. zł, z czego wykorzystano 171 708,5 tys. zł, tj. 99,9%. Środki z rezerw uruchamiane były na wniosek dysponenta II stopnia, tj. KGP. W 2023 r. KSP nie otrzymała środków z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli tom II str. 19-58, 235)

Szczegółowej analizie poddano wydatki z przyznanych rezerw celowych w wysokości 142 158,8 tys. zł (tj. 82,73% ogółu otrzymanych rezerw) w tym:

- 24 551,0 tys. zł m.in. na świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za pracowników i policjantów zwalnianych ze służby bez nabycia prawa do renty bądź emerytury policyjnej, pozostałe należności dla funkcjonariuszy oraz wydatki bieżące dotyczące m.in.: zakupu materiałów pędnych, smarów, części samochodowych, usług

<sup>67</sup> Z wyłączeniem kosztów/wydatków majątkowych, ujętych na paragrafach z czwartą cyfrą inną niż „0” oraz dowodów księgowych wystawionych po 20 grudnia 2022 r.

<sup>68</sup> Z tą samą datą operacji gospodarczej.

<sup>69</sup> Decyzja nr 310/2023.

<sup>70</sup> Z wyłączeniem płatności dotyczących PKN Orlen.

<sup>71</sup> Tj. środków budżetowych wykorzystano 1 223 386,9 tys. zł, Programu Modernizacji Policji 119 093,2 tys. zł budżetu środków europejskich 30,5 tys. zł, Funduszu Wsparcia Policji 10 328,1 tys. zł, Funduszu Pomocy Ukrainie 12 388,6 tys. zł, Funduszu Cyberbezpieczeństwa 1224,2 tys. zł oraz rezerw celowych.

<sup>72</sup> Źródło finansowania jest nadawane zgodnie z informacją z KGP w momencie zatwierdzenia decyzji przez Ministra Finansów ws. zmian w budżecie państwa na 2023 r. w zakresie przyznania rezerwy celowej. W ramach danej pozycji może być przyznane kilka rezerw celowych, stąd nadawany jest numer źródła finansowania konieczny do wyodrębnienia wydatku z danej rezerwy celowej w systemie finansowo-księgowym.

- naprawy samochodów, holowania i parkowania pojazdów zatrzymanych do postępowań, usług w zakresie mycia, przeglądów, wymiany szyb i opon (rezerwa poz. 4, źródło RC1955);
- 34 487,5 tys. zł na zadania wymienione w opinii Komisji Finansów Publicznych nr 273, m.in. na zakupy dotyczące: szkoleń doskonalących, usług oceny akredytacji Laboratorium Kryminalistycznego KSP; materiałów pędnych i smarów, części samochodowych, usług naprawy samochodów, holowania i parkowania pojazdów zatrzymanych do postępowań, usług mycia, przeglądów, wymiany szyb i opon; materiałów budowlanych, sanitarnych, stolarskich, metalowych, narzędzi ręcznych oraz akcesoriów i osprzętu elektrycznego, materiałów do prac konserwacyjnych, drobnych remontów, badań lekarskich profilaktycznych, szczepień ochronnych, badań środowiska pracy, turnusów antystresowych, refundacji kosztów okularów korekcyjnych, refundacji kosztów badań laboratoryjnych do celów sanitarno-epidemiologicznych; serwisu systemu TETRA, usług pocztowych, telekomunikacyjnych, druku podążającego, materiałów CCTV, na uposażenia i świadczenia wypłacane przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby, składki na ubezpieczenia społeczne, wynagrodzenia wypłacane na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło (w tym nadzór inwestorski), opinie biegłych w postępowaniach przygotowawczych, za dojazdy do służby, delegacje służbowe (rezerwa poz. 4, źródło RC1925);
  - 29 336,8 tys. zł na zadania wymienione w opinii Komisji Finansów Publicznych nr 273, m.in. na zakup materiałów medycznych oraz leków dla zatrzymanych (rezerwa poz. 4, źródło RC1916);
  - 2248,7 tys. zł na świadczenia motywacyjne funkcjonariuszy, ekwiwalenty za wyżywienie w naturze oraz za umundurowanie (rezerwa poz. 35, źródło RC 1953);
  - 44 346,9 tys. zł na m.in. wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń, osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane funkcjonariuszom, różne wydatki na rzecz osób fizycznych, uposażenia i świadczenia wypłacane przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby, składki na ubezpieczenia społeczne i ekwiwalent w zamian za wyżywienie w naturze, za umundurowanie i usługi pralnicze, dojazdy do służby, delegacje służbowe, składki na Fundusz Emerytur Pomostowych (rezerwa poz. 72, RC 1978);
  - 86,5 tys. zł na odsetki ustawowe zasądzone przez sądy<sup>73</sup>, renty i należności wynikające z wyroków sądów i ugód, realizację postępowań egzekucyjnych w celu uzyskania wpływów do budżetu państwa (rezerwa poz. 16, źródło RC1917);
  - 97,6 tys. zł na odsetki ustawowe od wyroków sądowych zgodnie z art. 164 ust. 1 ufp, renty i należności wynikające z wyroków sądów i ugód (rezerwa poz. 16, źródło RC1944 );
  - 7003,7 tys. zł m.in. na zakup materiałów pędnych i smarów, części samochodowych, usług naprawy samochodów, holowania i parkowania pojazdów zatrzymanych do postępowań, mycia, przeglądów, wymiany szyb i opon, lekarskie badania profilaktyczne, szczepienia ochronne, badania środowiska pracy, turnusy antystresowe, refundację kosztów badań laboratoryjnych do celów sanitarno-epidemiologicznych, serwis systemu TETRA, usługi pocztowe, telekomunikacyjne i druku podążającego, materiały CCTV, wypłaty za dojazdy do służby, delegacje służbowe, opinie biegłych w postępowaniach przygotowawczych, wynagrodzenia z tytułu umów cywilno-prawnych, odczynniki i materiały laboratoryjne i kryminalistyczne, sprzęt wysokościowy, przeglądy techniczne, kalibracje, legalizacje, wzorcowanie urządzeń pomiarowo-kontrolnych, odzież roboczą, przeglądy techniczne, sprzęt i środki czystości, olej opałowy, dostawę mediów, zabezpieczenie jednostek przed zagrożeniem epidemiologicznym, funkcjonowanie punktów łączności i radiowego systemu łączności trunkingowej EDACS, czynsze za obiekty KSP, pomiary elektryczne, prace remontowe, usuwanie awarii, prace odtworzeniowe i konserwacje bieżące obiektów wynikające z zaleceń pokontrolnych Inspekcji Sanitarnej MSW, organów nadzoru budowlanego, PIP i innych organów kontrolnych, przeglądy i konserwacja agregatów i tzw. ups-ów. Różne opłaty i składki w tym należności z tytułu podatku od nieruchomości (rezerwa poz. 16, źródło RC2011).

<sup>73</sup> Zgodnie z art. 164 ust. 1 ufp wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel.

Powyższe środki wydatkowane zgodnie z celami, na które zostały uruchomione ww. rezerwy celowe, przy czym środki wskazane w tiret 1-4 i 8 wykorzystano w całości, a w tiret 5-7 wykorzystano w przeważającej części. Łączna kwota niewykorzystanych środków wynosiła: 1,2 tys. zł<sup>74</sup> (tj. 1154,91 zł z rezerwy z poz. 72 i 4,10 zł z poz. 16), co stanowiło 0,003% środków otrzymanych z badanych rezerw. Powyższa kwota niewykorzystanych środków z rezerw celowych nie została zgłoszona do blokady, ponieważ KSP rozliczała je do końca grudnia 2023 r.

(akta kontroli tom II str. 149-233; 457-494)

### **Blokady**

W 2023 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, w trybie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ufp, na wnioski Komendanta Głównego Policji, podjął 14 decyzji w sprawie blokowania planowanych wydatków w budżecie KSP na łączną kwotę 193,7 tys. zł, w tym w ramach środków z rezerwy celowej 124,1 tys. zł<sup>75</sup>. Wszystkie blokady zostały dokonane w okresie od 7 listopada do 29 grudnia 2023 r. i dotyczyły rozdziału 75404 – Komendy wojewódzkie Policji Na 31 grudnia 2023 r. KSP w § 4580 posiadała zobowiązania wymagalne w kwocie 162,1 tys. zł z tytułu pozostałych odsetek od nieterminowych płatności.

(akta kontroli tom II str. 497-530)

KSP nie wniosowała o przeniesienie niewykorzystanych środków postawionych do blokad na § 4580, ponieważ jak wyjaśnił były Komendant, zablokowane środki pochodziły z rezerw celowych oraz programów współfinansowanych i finansowanych z budżetu Unii Europejskiej. KSP wielokrotnie informowała KGP o zobowiązaniach wykazywanych w § 4580 z tytułu odsetek wystawionych przez PKN Orlen. Z odpowiedzi KGP wynikało, iż trwają rozmowy Biura Logistyki KGP w przedmiocie ich anulowania.

(akta kontroli tom III str. 187-191)

### **Zatrudnienie i wynagrodzenia**

Przeciętne zatrudnienie w KSP w 2023 r. ogółem wyniosło 9903,18 osoby<sup>76</sup> i w porównaniu do 2022 r. (10 573,12 osób) zmniejszyło się o 669,94 osoby, tj. o 6,3 %. Na koniec 2023 r. zatrudnienie w KSP wynosiło 9952,86 osoby, z tego 8137 to zatrudnieni w grupie 10 (żołnierze i funkcjonariusze). Wydatki z budżetu państwa na wynagrodzenia w 2023 r. zrealizowano w kwocie 976 987,4 tys. zł, tj. o 4,0% więcej niż w 2022 r. (939 282,6 tys. zł). Nastąpił również wzrost z 7,4 tys. zł do 8,2 tys. zł (o 10,6%) przeciętnego wynagrodzenia brutto na jednego pełnozatrudnionego. Sprawozdanie Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kw. 2023 r. sporządzono niezgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 141-144)

Wyplacone w 2023 r. odprawy dla funkcjonariuszy KSP odchodzących ze służby w Policji (2 406,1 tys. zł) i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop (648,9 tys. zł) w 2023 r. wyniosły łącznie 3055,0 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 297-299)

W 2023 r. 10 osób (tj. o 4 mniej niż w 2022 r.) wykonywało na rzecz KSP zadania na podstawie umów zlecenia, w tym osiem w zakresie tzw. podstawowym, m.in.: zadania pełnomocnika ds. informacji niejawnych w jednej z komend powiatowych Policji, klasyfikowania informacji jawnej w jednej z komend powiatowych Policji, prowadzenia ewidencji i gospodarki mandatowej w systemie teleinformatycznym, dwie w zakresie tzw. pomocniczym w komórkach obsługowych, m.in. inspektora p.poż. Nie zawierano umów zlecenia z własnymi pracownikami. W 2023 r. wydatki KSP z budżetu państwa na wynagrodzenia od umów zlecenia wyniosły 263,7 tys. zł i były niższe od wykonania w 2022 r. (301,1 tys. zł) o 12,4%.

(akta kontroli tom II str. 293-296)

Wniosek o odejście ze służby skutkujący przejściem na emeryturę w 2023 r. złożyło 506 funkcjonariuszy, a skutkujący przejściem na emeryturę do końca marca 2024 r. kolejnych 223 funkcjonariuszy. Spośród ww. osób, które odeszły ze służby (w 2023 r. i 2024 r.) podwyższenie dodatku służbowego lub funkcyjnego w okresie czterech miesięcy przed

<sup>74</sup> Łącznie 1159,01 zł, w tym: 1 154,91 zł w tiret 5, 2,35 zł w tiret 6 i 1,75 zł. w tiret 7.

<sup>75</sup> W tym 109,8 tys. zł z rezerwy poz. 8 i 14,3 tys. zł z poz. 56.

<sup>76</sup> W przeliczeniu na pełnozatrudnionych wg metodologii sporządzania sprawozdania Rb-70.

zwolnieniem ze służby dotyczyło 274 funkcjonariuszy, w tym 215, którzy odeszli w 2023 r., a 59 w 2024 r. Zwiększenie dodatku wynosiło od 48,00 zł do 1700,00 zł.

Dla funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby w 2023 r. średnia kwota zwiększenia dodatku wynosiła 429,92 zł (wzrost przyznanych dodatków średnio o 41,4%), a dla funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby do 31 marca 2024 r. średnia kwota zwiększenia dodatku wynosiła 534,83 zł (wzrost przyznanych dodatków średnio 40,2%).

W badanym okresie wystąpiły również dwa przypadki obniżenia wartości dodatku służbowego (przez odejściem na emeryturę) o 20% na podstawie § 9 ust 5 rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego<sup>77</sup> w związku z naruszeniem przez policjanta dyscypliny służbowej w czasie pełnionej służby.

(akta kontroli tom II str. 303-306; 312-314)

Szczegółowym badaniem dotyczącym podstaw zwiększenia i rzetelności uzasadnienia podwyższenia dodatków wypłaconych funkcjonariuszom odchodzącym na emeryturę w latach 2023-2024 (do 31 marca) objęto próbę dokumentacji 48 funkcjonariuszy (17,5% ww. spraw). Wszystkim funkcjonariuszom objętym szczegółowym badaniem przyznano dodatki służbowe (15) lub funkcyjne (33) na czas określony wynoszący jeden miesiąc, a wartość tych dodatków wynosiła od 235 zł (co zwiększyło wartość przyznanego dodatku o 49,7%) do 1700 zł (co zwiększyło wartość dodatku o 50,0%). W analizowanej próbie funkcjonariuszy zwiększenie dodatków uzasadniano m.in. wzorowym wykonywaniem powierzonych obowiązków służbowych, posiadaniem poziomem wiedzy i doświadczenia, sumiennością i pracowitością oraz wzorową postawą w służbie przy realizacji zleconych zadań. Stwierdzono, że 27 funkcjonariuszy (56,2% próby) złożyło wniosek o zwolnienie ze służby w okresie do 7 dni po uzyskaniu decyzji (rozkazu) o zwiększeniu dodatku służbowego lub funkcyjnego. Kolejnych 12 funkcjonariuszy złożyło wniosek o zwolnienie ze służby w okresie do 14 dni po uzyskaniu takiej decyzji, a pozostałych 9 funkcjonariuszy w okresie powyżej 14 dni (od 15 do 47 dni). Podwyższony dodatek obowiązywał w dniu zwolnienia funkcjonariuszy ze służby.

W badanej próbie nie wystąpiły przypadki przyznania lub podniesienia dodatku służbowego lub funkcyjnego po złożeniu przez funkcjonariusza wniosku o zwolnienie ze służby.

(akta kontroli tom II str. 307-310; 315-318)

Były Komendant wyjaśniając przyczyny podnoszenia ww. dodatków na miesiąc przed przejściem funkcjonariusza na emeryturę<sup>78</sup> wyjaśnił m.in., że: jednym z zasadniczych celów systemów wynagradzania funkcjonariuszy Policji w zakresie przyznawania dodatków służbowych/funkcyjnych jest wzmocnienie motywacyjnego charakteru uposażeń, a osiągnięcie tego celu wymaga prawidłowego, a więc nie tylko zgodnego z przepisami prawa, ale również celowego i gospodarnego korzystania z przewidzianych w tym systemie elementów o charakterze uznaniowym. W niniejszej sprawie podkreślenia wymaga, że podwyższenie dodatków zarówno służbowych jak i funkcyjnych nastąpiło w czasie pełnienia przez wskazanych policjantów służby na stanowiskach służbowych uprawniających do tego dodatku, co było zgodne z postanowieniami ustawy o Policji oraz rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. Podwyższenie dodatków mieściło się w kategorii odpowiedniej do zajmowanego stanowiska, a wysokość podwyższonego funkcjonariuszom dodatku nie przekraczała miesięcznie maksymalnych stawek. Z przeprowadzonej w Wydziale Kadr KSP analizy informacji uzyskanych od kierowników komórek i jednostek organizacyjnych KSP wynika, że bezpośredni przełożeni policjantów w chwili kierowania wniosku o podniesienie dodatku służbowego/funkcyjnego nie posiadali wiedzy, czy dany funkcjonariusz zdecyduje się na odejście ze służby w Policji. W niniejszej sprawie należy wziąć również pod uwagę fakt, że policjanci, którym podwyższono dodatki służbowe/funkcyjne wzorowo pełnili służbę, co predestynowało ich do wzrostu kwot przysługujących im dodatków.

(akta kontroli tom II str. 319-324)

<sup>77</sup> Dz. U z 2015 r. poz. 1236 ze zm, dalej rozporządzenie MSWiA.

<sup>78</sup> Próba objęto odejścia funkcjonariuszy, którzy złożyli wnioski na cztery miesiące przed przejściem na emeryturę.



Szczegółowym badaniem objęto również wszystkie przypadki (12) odejść ze służby w Policji funkcjonariuszy zatrudnionych w KSP w 2023 r. przez okres do pół roku. Wszyscy byli zatrudnieni na stanowiskach kursantów i odeszli ze służby w Policji w terminie od 14 do 179 dni od zatrudnienia. W związku z tym wypłacono im odprawy w łącznej kwocie 59,8 tys. zł (w kwotach jednostkowych wynoszących od 4,4 tys. zł do 5,4 tys. zł) oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop w łącznej kwocie 41,6 tys. zł (7 funkcjonariuszy w dniu odejścia ze służby posiadało niewykorzystany urlop w liczbie od 3 do 35 dni). Przyczyną barku możliwości wykorzystania urlopu było przebywanie na zwolnieniu lekarskim w okresie wypowiedzenia (w 6 przypadkach, w których liczba dni niewykorzystanego urlopu wynosiła od 6 do 35 dni) oraz krótki okres pełnienia służby (14 dni), co uniemożliwiło wykorzystanie 3 dni urlopu po usunięciu kursanta ze szkolenia zawodowego podstawowego w CSP w Legionowie.

(akta kontroli tom II str. 300-302)

### 1.3. Wydatki z budżetu środków europejskich.

Wydatki z budżetu środków europejskich zrealizowano w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa w kwocie 30,5 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach i było niższe o 99,6% od wykonania w 2022 r., które wynosiło 8149,6 tys. zł. Zmniejszenie wynikało m.in. z odmiennej specyfiki i zmian harmonogramów realizacji projektów finansowanych z budżetu środków europejskich, w tym terminów uruchamiania tych środków. Z budżetu środków europejskich w 2023 r. realizowano wydatki na projekt pn. *Dostosowanie zasobów sprzętowych służących poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego do dynamicznego rozwoju sieci TEN-T etap II finansowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*. W ramach projektu zakupiono: opaski odblaskowe (200 szt.), kamizelki odblaskowe (200 szt.), kubki (100 szt.) i breloczki (1000 szt.) za kwotę 22,0 tys. zł oraz 102 szt. maskotek „borsuk” za kwotę 8,5 tys. zł. Zrealizowano również działania promocyjne, które obejmowały konferencję prasową połączoną z akcjami profilaktycznymi wspierającymi bezpieczeństwo, skierowanymi do młodszych i starszych uczestników ruchu drogowego. Podczas tych spotkań przekazywane były m.in. ww. kamizelki i opaski odblaskowe, co korzystnie wpłynęło na zwiększenie świadomości uczestników ruchu drogowego.

(akta kontroli tom II str. 133-135, 139-140, 417)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. KSP pomimo przeprowadzania szczegółowych analiz i rozpoznania potrzeb finansowych na 2023 r. na etapie opracowania przez KGP projektu planu finansowego KSP na 2023 r. nie przekazała tych informacji do KGP, co było nierzetelne i rodziło ryzyko niezapewnienia przez dysponenta wyższego stopnia środków finansowych na poziomie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań Policji.

(akta kontroli tom I str. 4-26, 247-249)

Były Komendant wyjaśnił, że KSP przed otrzymaniem informacji o wstępnych kwotach (limitach) wydatków na 2023 r. nie zgłaszała do Komendy Głównej Policji realnych potrzeb w zakresie zabezpieczenia właściwego finansowania wydatków rzeczowych z budżetu państwa w 2023 r., gdyż praktyka planistyczna przyjęta przez KGP w latach wcześniejszych, w tym także na 2023 r., polegała na przydzieleniu podległym sobie jednostkom określonych z góry limitów w zakresie wydatków osobowych i rzeczowych. Komenda Główna Policji jako jednostka nadrzędna nie inicjowała procesu planistycznego na kolejne lata budżetowe. Limity wydatków zatwierdzone przez Komendanta Głównego Policji na trzy kolejne lata budżetowe stanowiły nieprzekraczalną wartość i niedopuszczalne było, z poziomu KSP, dokonywanie w nich zmian oprócz limitu przyznanego dla grupy wydatków bieżących, gdzie istniała możliwość rozdysponowania pozostającej kwoty z limitu na pozostałe paragrafy klasyfikacji budżetowej wydatków bieżących. KSP corocznie, stosownymi pismami<sup>79</sup> zgłaszała jednostce nadrzędnej, iż przyznawane w ramach limitów środki w planie finansowym na wydatki bieżące są dalece niewystarczające na realizację podstawowych zadań. Tymczasem przyznawane przez Komendę Główną Policji na etapie planowania limity na wydatki bieżące, począwszy

<sup>79</sup> Np. l.dz. F-14924/19 z 30 sierpnia 2019 r., l.dz. F-SB-461/22 z 9 maja 2022 r., l.dz. F-SB-93/2023 z 23 stycznia 2023 r., l.dz. F-SB-177/2023 z 20 lutego 2023 r., l.dz. F-SB-697/2023/AK z 20 lipca 2023 r.

od 2020 r., sukcesywnie ulegały zmniejszeniu i były niewystarczające do zapewnienia funkcjonowania jednostki. O braku środków finansowych na realizację podstawowych zadań, KGP była sukcesywnie informowana, także na podstawie przedkładanych analiz (inicjowanych również przez KGP), obrazujących brak środków finansowych w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli tom I str. 27-194 i tom III str. 187, 208, 210-211 i 215-216)

NIK dostrzega działania KSP dotyczące analizowania i sporządzania już w 2022 r. potrzeb na 2023 r. oraz bieżącego monitorowania realizacji budżetu w 2023 r. i zgłaszania w trakcie roku niedoborów do KGP, niemniej jednak Komendant Stołeczny Policji, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, na podstawie art. 53 ust. 1 ufp, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej. Tak więc dysponując wynikami szczegółowych analiz powinien był poinformować, na etapie opracowywania planu finansowego na 2023 r., dysponenta wyższego stopnia o faktycznych potrzebach w celu umożliwienia i zapewnienia pełnej i rzetelnej realizacji zadań i kompetencji wynikających z ustawy o Policji.

2. W dniach 9, 17 i 23 marca 2023 r. w KSP zawarto trzy umowy skutkujące wydatkami na kwotę ogółem 42,8 tys. zł w rozdziale 75404 – Komendy wojewódzkie Policji w § 4270 – zakup usług remontowych, w zakresie: przeglądów i konserwacji systemu wentylacji, klimatyzacji oraz urządzeń wentylacji mechanicznej obsługujących pomieszczenia KSP wraz z zapewnieniem całodobowego pogotowia technicznego, okresowego przeglądu i utrzymania pogotowia serwisowego przepompowni ścieków zamontowanych w obiektach KSP oraz napraw sprzętu warsztatowego i transportowego Komendy, które posiadały kontrasygnatę<sup>80</sup> głównego księgowego KSP, mimo iż na koniec lutego 2023 r. zaangażowanie w tym paragrafie (7884,1 tys. zł) niemal 3-krotnie<sup>81</sup> przekraczało wysokość planu finansowego po zmianach (2632,9 tys. zł), a na dzień zawarcia ostatniej z ww. umów plan w tym paragrafie nie uległ zmianie. Oznaczało to zaciągnięcie zobowiązań przekraczających wysokość planu wydatków KSP w tym paragrafie, co było niezgodne z art. 46 ust. 1 ufp.

(akta kontroli tom I str. 367-372)

Główna księgowa KSP wyjaśniła, że przed zawarciem nowych umów na realizację zadań w ww. paragrafach, komórki zaopatrujące KSP, dysponujące określonymi limitami przyznanymi w ramach planu finansowego, co do zasady, w momencie podpisywania umów, dokonują kontroli pod kątem zapewnienia w planie finansowym środków na realizację zobowiązań<sup>82</sup>. W przypadku konieczności zawarcia umowy na dostawę usługi/towaru, komórka zaopatrująca składa do Głównego Księgowego wniosek celem akceptacji. Wszystkie przedłożone do Wydziału Finansów i Budżetu wnioski posiadały kontrasygnatę Głównego księgowego KSP. W ustawie budżetowej na 2023 r. w tej grupie wydatków bieżących przyznano środki w wysokości 15% wykonania 2022 r. Nadrzednym celem działania KSP jest zapewnienie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie garnizonu warszawskiego co bezpośrednio wpływa na wzrost społecznego poczucia bezpieczeństwa wśród jego mieszkańców. KSP miała świadomość, że w pierwszej kolejności powinna zabezpieczyć wydatki, które mają szczególne znaczenie dla zachowania płynnej realizacji zadań jednostki. Dlatego też, w roku 2023 zdarzały się przypadki, w których zawierano nowe umowy na dostawy usług/ towarów w sytuacji braku pokrycia ich finansowania w planie, gdyż wydatek ten był niezbędny dla realizacji podstawowych zadań publicznych Policji. Jednostka nadrzędna była informowana o tak dramatycznej sytuacji finansowej, sama inicjowała proces zbierania informacji na temat potrzeb niezbędnych do uruchomienia rezerw celowych. Analizy potrzeb były sporządzane sukcesywnie przez komórki zaopatrujące i przekazywane następnie do KGP. Należy także zaznaczyć, iż mimo że KSP zawierała nowe umowy w poszczególnych miesiącach 2023 r. realizacja tych umów była tak rozplanowana, że nie występowały zobowiązania wymagalne w ciągu roku budżetowego. KGP w momencie zawierania

<sup>80</sup> Potwierdzającą zagwarantowanie w planie finansowym KSP środków finansowych na realizację tych umów.

<sup>81</sup> 299,4% planu po zmianach.

<sup>82</sup> Kierownicy komórek merytorycznych zawierają umowy do kwoty 35 tys. zł, a umowy powyżej tej kwoty - komendant lub upoważniony zastępca komendanta.

nowych umów skutkujących zwiększeniem poziomu zaangażowania KSP posiadała informacje o podejmowanych przez KGP krokach w celu pozyskania środków z rezerwy ogólnej lub rezerw celowych na pokrycie wydatków. Ponadto, należy także dodać, iż na wysokość zaangażowania znaczny wpływ miały umowy zawarte przez KGP na zakup paliwa i usług pocztowych, na realizację których KSP nie otrzymała w 100% zapewnienia środków w planie finansowym a zaangażowanie z tych umów wykazywane było w pełnej wysokości.

(akta kontroli tom III str. 277-281)

W ocenie NIK, mimo iż usługi na które zawarto ww. umowy były niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań w KSP, to udzielenie przez byłego Komendanta tych zamówień doprowadziło do zaciągnięcia zobowiązań z przekroczeniem upoważnienia określonego w planie finansowym KSP.

3. Na 31 stycznia 2023 r. KSP posiadała zobowiązania wymagalne w kwocie ogółem 3855,3 tys. zł, które w całości zostały zapłacone do końca lutego 2023 r.<sup>83</sup> W pozostałych miesiącach 2023 r. (marzec-grudzień), KSP posiadała zobowiązania wymagalne w § 4580 z tytułu odsetek naliczonych przez PKN Orlen od nieterminowo regulowanych płatności m.in. za paliwo. Ponadto w § 6050 na koniec września 2023 r. KSP posiadała zobowiązania wymagalne w kwocie 3594,4 tys. zł, a na koniec października 2023 r. w kwocie 677,7 tys. zł dotyczące nieuregulowanego zobowiązania wobec firmy budowlanej, która realizowała zadanie inwestycyjne – dokończenia budowy Komendy Powiatowej w Mińsku Mazowieckim<sup>84</sup>.

(akta kontroli tom I str. 124-194 i 387-403, 450)

Były Komendant wyjaśnił, że powodem braku terminowych płatności zobowiązań dotyczących odsetek od nieterminowych płatności były prowadzone przez KGP negocjacje z PKN Orlen w sprawie ich umorzenia, a w przypadku pozostałych zobowiązań wykazanych w styczniu, wrześniu i październiku 2023 r. był brak zapewnienia przez dysponenta wyższego stopnia środków finansowych na terminowe zapłaty. Ponadto wyjaśnił, że w trakcie trwania 2023 r. występował do KGP o zwiększenie planu wydatków oraz przekazywał analizy o stanie realizacji w zakresie płatności zobowiązań wymagalnych oraz o potrzebach finansowych zabezpieczających realizację podstawowych zadań jednostki<sup>85</sup>.

(akta kontroli tom I str. 387-403, 430-444 i tom III str. 208-216)

Pomimo podejmowania działań KSP nie zapewniła środków pozwalających na terminowe uregulowanie ww. zobowiązań, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 upf.

4. W 2023 r. KSP dokonała zapłaty odsetek na łączną kwotę 90,8 tys. zł z tytułu nieterminowego uregulowania zobowiązań. Zobowiązania te dotyczyły: usług eksploatacyjnych<sup>86</sup> (69,2 tys. zł), telekomunikacyjnych (244,02 zł), pocztowych (7,0 tys. zł), weterynaryjnych (181,47 zł); zakupu materiałów pędnych i smarów (4,7 tys. zł), konserwacji pomieszczeń, budynków, uzbrojenia i techniki specjalnej (1,4 tys. zł), opłat za korzystanie z usług zbiorowego żywienia (7,9 tys. zł), ekspertyz, analiz i opinii (143,87 zł) oraz korzystania z przejazdów miejscowych (45,93 zł). Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 upf jednostka sektora finansów publicznych powinna dokonywać wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli tom I str. 440-444 i tom III str. 291-294-301)

Były Komendant wyjaśnił m.in., iż przyczyną powstania odsetek w roku 2023 był brak wystarczających środków finansowych. W 2023 r. środki finansowe przyznane w planie finansowym w paragrafach bieżącej klasyfikacji budżetowej zgodnie z zatwierdzoną ustawą budżetową zabezpieczały płatności jednostki wynikające z umów tylko na ok. 1,5 miesiąca roku budżetowego. Dodatkowo, z planu finansowego przyznanego na 2023 r. jednostka zmuszona była pokryć kwotę zobowiązań 2022 r., co w konsekwencji

<sup>83</sup> Za wyjątkiem kwoty 2,33 zł wynikających z odsetek naliczonych KSP przez kontrahentów.

<sup>84</sup> Termin płatności zobowiązania 29 września 2023 r.

<sup>85</sup> Np. pisma: l.dz.o nr F-SB-93/2023, F-SB-177/2023, F-SB-697/2023/AK odpowiednio z: 23 stycznia, 20 lutego i 20 lipca 2023 r.

<sup>86</sup> Energia elektryczna, energia cieplna, opał, gaz, woda, opłaty za administrowanie, czynsze.

doprowadziło do sytuacji, iż w styczniu 2023 r. plan finansowy został w pełni wykorzystany. Powyższa sytuacja doprowadziła do powstania ww. odsetek. Należy zaznaczyć, iż jednostka w 2023 r. złożyła aż 280 wniosków do dysponenta wyższego stopnia o zwiększenie planu finansowego. KSP z powodu braku środków finansowych w planie finansowym nie miała możliwości terminowego regulowania płatności wynikających z zawartych umów w tym także zobowiązań od umów zawartych przez KGP na dostawy paliwa i usługi pocztowe. Na zawarte przez KGP umowy na zakup paliwa i usług pocztowych jednostka nie otrzymała zabezpieczenia w planie finansowym w pełnej wysokości. Z uwagi na powyższe KGP jako strona umowy prowadziła rozmowy z kontrahentem dostarczającym paliwo tj. PKN Orlen odnośnie prolongaty terminów płatności. KSP otrzymywała z KGP informację o prolongacie terminu płatności a z Biura Finansów KGP informację o możliwości uregulowania zobowiązań wobec kontrahenta z konkretnie na ten cel uruchamianych rezerw celowych i w określonym przez KGP terminie zapłaty. Ostatecznie zobowiązania główne wobec PKN Orlen, od których zostały sporządzone noty odsetkowe, wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-28, zostały uregulowane w grudniu 2023 r., zgodnie z dyspozycją KGP.

(akta kontroli tom III str. 291-255)

5. W przypadku 78<sup>87</sup> zaległości głównych na łączną kwotę 3743,0 tys. zł oraz faktur wystawianych przez PKN Orlen (ujętych w nocie odsetkowej: nr N900027641 z dnia 5 stycznia 2024 r.), KSP nie naliczała i nie zaewidencjonowała odsetek za opóźnienie w spłacie zobowiązań tej jednostki po upływie ustalonego terminu płatności (pierwotnego lub prolongowanego). Było to niezgodnie z:

- art. 8 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, który stanowi, że w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli wierzyciel spełnił swoje świadczenie i nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie;

- art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp, który stanowi, że plany kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej powinny uwzględniać odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału;

- § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, który stanowi, że odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

(akta kontroli tom I str. 430-439, 455-503 i tom III str. 262-263)

Skutkiem zaniechania naliczenia odsetek w kwocie 596 997,16 zł od zaległości głównych ujętych w nocie nr N900027641 z dnia 5 stycznia 2024 r., było nieujawnienie ich jako zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniu rocznym Rb-28 za 2023 r.

Komendant wyjaśnił, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, obowiązek naliczenia i ujęcie odsetek od zobowiązań w księgach rachunkowych przypada na koniec I kwartału. Na koniec 31 marca 2023 r. jednostka nie posiadała zobowiązań wymagalnych, od których to należałoby naliczyć i zaewidencjonować odsetki, wobec czego takiego przypisu nie dokonała. Ponadto na koniec II kw. jednostka zobowiązań wymagalnych nie posiadała. Natomiast na koniec III kw. jednostka wykazała zobowiązania wymagalne w § 4580 w kwocie 162,1 tys. zł oraz w § 6050 w kwocie 3 594,4 tys. zł i zgodnie z dyspozycją komórki merytorycznej dokonała przypisu odsetek na koniec kwartału od tego zobowiązania (od kwoty zobowiązań wymagalnych 3 594,4 tys. zł) w kwocie 1,1 tys. zł. Na koniec IV kw. jednostka nie posiadała zobowiązań wymagalnych. Były Komendant wskazał ponadto, że KSP nie

<sup>87</sup> Dotyczy czterech wybranych kontrahentów oraz płatności objętych szczegółowym badaniem w ramach próby wydatków (z wyłączeniem płatności zobowiązań PKN Orlen).

naliczała odsetek w odniesieniu do zobowiązań, które zostały uregulowane po pierwotnym terminie płatności, ponieważ na koniec grudnia 2022 r. zaewidencjonowano zobowiązania wymagalne na kwotę 6 889,4 tys. zł, co stanowiło około 1,9 tys. dokumentów księgowych. Taka ilość dokumentów księgowych wynikająca z zaciągniętych zobowiązań uniemożliwiła naliczenie odsetek od tych zobowiązań, które wystąpiły na koniec grudnia 2022 r. i stycznia 2023 r. Naliczenie odsetek od nieuregulowanych zobowiązań w stosunku do każdego pojedynczego dokumentu przy tak ograniczonym składzie osobowym Sekcji Księgowości Wydziału Finansów i Budżetu KSP doprowadziłoby do paraliżu prac związanych z zamknięciem 2022 r. oraz bieżących prac księgowych i sprawozdawczych rozpoczynającego się 2023 r. Niektórzy z kontrahentów (np. dostawcy energii, gazu, CO) sami wystawiali noty odsetkowe od nieterminowych płatności, które zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych. Pozostali kontrahenci, z którymi jednostka współpracuje już od wielu lat w ogóle nie wystawili not odsetkowych i nie domagali się ich zapłaty uznając sytuację finansową KSP za nadzwyczajną. Wobec powyższego doksiegowywanie tych odsetek od zobowiązań w jednym okresie i korygowanie ich w następnym okresie było niecelowe. W poszczególnych miesiącach, w których zapłata za usługę występowała po terminie płatności faktury, ale odbywało się to wszystko w obrębie jednego miesiąca sprawozdawczego i jednocześnie kontrahent nie występował o odsetki, jednostka tych odsetek nie naliczała uznając takie działanie za niecelowe (księgowanie i wyksięgowywanie odsetek w tym samym miesiącu).

(akta kontroli tom III str. 256-270)

Ponadto Główna księgowa wyjaśniła, że KSP nie dokonywała naliczeń bez wezwania oraz nie ewidencjonowała odsetek od zaległości głównych dotyczących faktur wystawionych przez PKN Orlen, gdyż (w opinii Komendy) w niniejszej sprawie mają zastosowanie przepisy dotyczące odsetek za opóźnienie określone w art. 481 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>88</sup> z wyłączeniem art. 481 § 2 kc. Zgodnie z art. 481 § 1 kc, jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia. Jak wynika z przepisu uprawnienie to ma charakter fakultatywny nie zaś obligatoryjny. Żądanie zapłaty odsetek przez wierzyciela jest samodzielnym roszczeniem prawa materialnego. Pozostaje ono w jego dyspozycji i może być dochodzone lub nie, łącznie z kapitałem lub osobno, w całości lub tylko części, za cały okres lub tylko za mniejsze okresy czasowe. Nie skorzystanie przez wierzyciela z jego prawa nie skutkuje żadnymi negatywnymi konsekwencjami. Żądanie odsetek od sumy pieniężnej jako samodzielne roszczenie prawa materialnego zostało opisane także w postanowieniu Sądu Najwyższego z 12 września 1990 r., sygn. I CR 466/90. Z kolei w art. 4a ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, który mówi, iż do transakcji handlowych nie stosuje się przepisu art. 481 § 2 kc, ustawodawca wskazał, iż w zakresie możliwości dochodzenia od dłużnika odsetek za opóźnienie należy stosować art. 481 kc. Wyłączenie dotyczy tylko art. 481 § 2 kc. Art. 8 ustawy o transakcjach handlowych określa za jaki okres przysługują odsetki wierzycielowi oraz jakie muszą być spełnione warunki jeżeli wierzyciel wystąpi z takim żądaniem. Ponownie mamy zastosowanie art. 481 § 1 kc. Zgodnie z powyższym jeżeli wierzyciel zwróci się z żądaniem o naliczenie odsetek to dłużnik zgodnie z art. 8 ust. 2 powinien je naliczyć w terminie 30 dni od dnia doręczenia faktury/rachunku za wykonaną usługę bądź dostawę towaru. Zgodnie ze stosowaną praktyką księgową, w pierwszej kolejności są ujmowane odsetki na podstawie wystawionych przez kontrahentów not odsetkowych. Kolejną kwestią w tej materii są ustalenia z kontrahentami co do ich woli odnośnie dochodzenia odsetek za opóźnienia w terminach płatności. Kierując się zasadą istotności, brak woli kontrahenta do dochodzenia odsetek za wydłużony termin płatności jest równoznaczny ze zrzeczeniem się prawa do nich a co za tym idzie braku podstaw do ich naliczania i księgowania. PKN Orlen zgodnie z informacjami przekazywanymi z Biura Logistyki Komendy Głównej Policji wyrażał zgodę na prolongatę terminów płatności i zastrzegając jednocześnie, iż w zakresie ewentualnych odsetek powstałych w trakcie realizacji umowy decyzje będzie podejmował po dokonaniu spłaty wymagalnych należności. KSP nie będąc stroną podpisanej umowy na dostawę paliwa otrzymywała z

<sup>88</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 614. Dalej również kc.

KGP tylko informacje ustne i pisemne o rozmowach prowadzonych pomiędzy KGP a PKN Orlen o anulowaniu/ umorzeniu odsetek. W sprawozdaniu rocznym Rb-28, w pozycji zobowiązania wymagalne, KSP z uwagi, iż sama nie naliczyła i ewidencjonowała odsetek od nieterminowych płatności faktur objętych później notą odsetkową PKN Orlen, nie wykazała zobowiązań wymagalnych. Po otrzymaniu noty odsetkowej od PKN Orlen nr N900027641 z dnia 5 stycznia 2024 r., z terminem płatności określonym na nocie na 14 lutego 2024 r. Komenda Stołeczna Policji wykazała notę o nr N900027641 w sprawozdaniu RB 28 jako zobowiązania nie mające charakteru wymagalnego na dzień 31 grudnia 2023 r. Ujmując powyższe zobowiązania w sprawozdaniu rocznym Rb-28 uwzględniono zapisy Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W rozdziale 4 Sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, w § 8 pkt 1 ust. 6) wskazano, iż: w kolumnie „zobowiązania wymagalne powstałe w latach ubiegłych” wykazuje się nieprzedawnione i nieumorzone zobowiązania, które przed upływem danego okresu sprawozdawczego nie zostały uregulowane, a których termin zapłaty minął przed 1 stycznia bieżącego roku. Na podstawie powyższego ustalono, że noty odsetkowe, których termin płatności minął, czyli wystawione w roku 2023 należy wykazać jako zobowiązania wymagalne. Natomiast noty odsetkowe wystawione w styczniu 2024 r. z terminami płatności przypadającymi na luty 2024 r., z uwagi na to, że ich termin zapłaty nie minął przed 1 stycznia 2024 r. zostały wykazane jako zobowiązania 2023 roku – niewymagalne. Na telekonferencji zwołanej z inicjatywy Głównego Księgowego Resortu KGP w dniu 13 lutego 2024 r. ustalony został ze wszystkimi jednostkami Policji sposób ujmowania odsetek PKN Orlen w sprawozdaniu Rb-28. Stosowne pismo w tej sprawie Główny Księgowy Resortu przekazał w dniu 14 lutego 2024 r. do wszystkich podległych jednostek.

(akta kontroli tom III str. 342-359)

W ocenie NIK nie ma sprzeczności pomiędzy art. 481 § 1 kc a przywoływanymi wyżej przepisami, a mianowicie art. 8 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp oraz § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa. Przepis Kodeksu cywilnego stanowi, co jest poza sporem, o fakultatywnym uprawnieniu wierzyciela do żądania odsetek od dłużnika, który opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego. Jednakże zgodnie z brzmieniem art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp na jednostce sektora finansów publicznych (w tym przypadku dłużniku), ciąży obowiązek uwzględniania w planach kont odsetek od nieterminowych płatności naliczanych i ewidencjonowanych nie później niż na koniec każdego kwartału, które, jak stanowi art. 8 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, przysługują wierzycielowi od podmiotu publicznego, jakim jest jednostka sektora finansów publicznych, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego, bez wezwania, co należy rozumieć, że odsetki powstają ex lege – z mocy prawa i powinny być, zgodnie z ww. przepisami, uwidocznione w planach kont.

6. Na koniec IV kwartału 2023 r. w KSP przeciętne wykonane zatrudnienia w okresie sprawozdawczym bez osób, które nie otrzymywały za dany okres wynagrodzenia (np. będących na urloпах bezpłatnych, wychowawczych, macierzyńskich i zasiłkach chorobowych) w rozdziałach 75404 i 75405 wyniosło odpowiednio: 4301,73 i 5601,45. Podczas gdy w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w KSP na koniec IV kw. 2023 r. w kolumnie 10 dla rozdziałów 75404 i 75405 wskazano, iż przeciętne wykonane zatrudnienia w okresie sprawozdawczym wyniosło odpowiednio 4317,88 i 5622,04 w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, (tj. więcej o 16,15 i 20,59), co było niezgodne z § 16 pkt 9 lit b załącznika nr 35 rozporządzenia Ministra Finansów z 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>89</sup>.

Były Komendant KSP w swoich wyjaśnieniach potwierdził ww. ustalenia wskazując, iż do stanu zatrudnienia wliczono osoby będące na urloпах wychowawczych, macierzyńskich

<sup>89</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 144, ze zm.

i bezpłatnych. Naczelnik Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśnił, iż było to spowodowane dokonaniem niewłaściwej korekty w formule wyliczającej, przeznaczonej dla tej kolumny w arkuszu Excel. Dodał, że po stwierdzeniu oczywistego błędu poprawiono formułę w arkuszu Excel i sporządzono dla kolumny 10 sprawozdania Rb-70 prawidłowe wyliczenie. W związku z zaistniałą sytuacją sporządzono korektę sprawozdania Rb-70.

(akta kontroli tom II str. 142-143, 325-327, 453)

## OCENA CZĄSTKOWA

KSP na etapie opracowywania planu finansowego na 2023 r. nie przekazała do KGP wyników opracowanych własnych analiz i informacji w zakresie przewidywanego zapotrzebowania na środki finansowe. Analizy te wskazywały, iż ustalony przez dysponenta wyższego stopnia limit wydatków nie zabezpieczał właściwego i sprawnego funkcjonowania Komendy w 2023 r. W ocenie NIK brak przekazania tych informacji do KGP i opracowanie przez KSP tego planu wyłącznie w oparciu o limity przekazane przez KGP było działaniem nierzetelnym. Kontrola wykazała przypadki zaciągania przez Komendę zobowiązań, choć niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania KSP, to bez zapewnienia ich finansowania w planie finansowym, prowadzących do wystąpienia zobowiązań wymagalnych oraz zapłaty odsetek naliczonych przez kontrahentów od nieterminowych płatności. Ponadto stwierdzono wystąpienie nieterminowych płatności, od których Komenda (bez wezwania kontrahenta) nie naliczała należnych kontrahentowi ustawowych odsetek za zwłokę w płatności zobowiązania. Szczegółowa analiza próby wydatków zrealizowanych przez KSP z budżetu państwa na kwotę ogółem 56 678,7 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich w kwocie ogółem 257,0 tys. zł wykazała, że zostały one poniesione w sposób celowy i służyły realizacji podstawowych zadań Komendy oraz zostały prawidłowo udokumentowane.

W sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w KSP na koniec IV kw. 2023 r., KSP niezgodnie z § 16 pkt 9 lit. b załącznika nr 35 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, wykazała w przeciętnym zatrudnieniu osoby będące m.in. na urloпах bezpłatnych, wychowawczych, macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych, co zostało skorygowane w trakcie kontroli NIK.

## OBSZAR

## 2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

### 2.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania za 2023 r. rocznych sprawozdań KSP:

- 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)<sup>90</sup>,
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kw. 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

<sup>90</sup> Na podstawie § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652; dalej: rsof), sprawozdanie było korygowane trzykrotnie tj. w dniach 7 i 14 lutego oraz 22 marca 2023 r. Korektę sprawozdania Rb-28 wersja 1 i 2 dokonano z inicjatywy KSP z powodu m.in. omyłkowego nie uzupełnienia komentarza pod sprawozdaniem dotyczącego odsetek zgodnie z prośbą KGP. Kolejna korekta została sporządzona na wniosek KGP, ponieważ w pierwotnej wersji sprawozdania zobowiązania wobec PKN Orlen były wykazywane jako zobowiązania niewymagalne (zgodnie z pismem KGP z 30 stycznia 2024 r.), ponieważ termin płatności not odsetkowych wydłużono do dnia 14 lutego 2024 r., a w związku z wytycznymi zawartymi w piśmie KGP z 14 lutego 2024 r. zachodziła konieczność skorygowania sprawozdania o zobowiązania wymagalne w kwocie 162,1 tys. zł w związku z notą odsetkową z 6 lipca 2023 r.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych KSP. Objęte badaniem sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach, zostały sporządzone terminowo i poprawnie pod względem formalno-rachunkowym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli tom II str. 254-273; 328; 333-453)

W rocznym sprawozdaniu Rb-28 nie wykazano jednak zobowiązań wymagalnych na kwotę 597,0 tys. zł. Kwotę tę stanowiły odsetki od nieterminowych płatności ujętych w nocie odsetkowej nr N900027641 wystawionej przez PKN Orlen 5 stycznia 2024 r. które nie zostały naliczone zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych i nie zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych KSP jako zobowiązania wymagalne na dzień 31 grudnia 2023 r. Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (str. 19-22 wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli tom I str. 430-444)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez KSP sprawozdania budżetowe i w sprawozdanie za IV kwartał 2023 w zakresie operacji finansowych, ponieważ zostały sporządzone terminowo i rzetelnie oraz odzwierciedlały dane wynikające z ksiąg rachunkowych. Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca braku ujawnienia w rocznym sprawozdaniu Rb-28 zobowiązań wymagalnych w kwocie 597,0 tys. zł, nie wpłynęła negatywnie na ocenę tego sprawozdania w związku z nieprzekroczeniem progu istotności przyjętego dla tej kontroli<sup>91</sup>.

**OBSZAR**

### **3. Plan finansowy Funduszu Wsparcia Policji**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** Plan finansowy FWP na 2023 r. wg ustawy budżetowej został ustalony w kwocie 9072,0 tys. zł. W trakcie roku dokonano łącznie 11 zmian planu<sup>92</sup>, w efekcie których plan Funduszu wzrósł do kwoty 10 396,9 tys. zł, tj. o 14,6%.

Plan przychodów i kosztów Funduszu Wsparcia Policji sporządzono na podstawie porozumień zawartych w latach poprzednich z m. st. Warszawą oraz pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego z terenu garnizonu stołecznego Policji. Wysokość planu przychodów i kosztów, przedstawionego przez KSP, została uwzględniona w ustawie budżetowej. Zmiany w planie w trakcie roku budżetowego dokonywane były z inicjatywy KSP i wynikały z wysokości środków pozyskanych w ramach porozumień zawieranych w ciągu roku na mocy art. 13 ust. 3 i 4a ustawy o Policji oraz z wysokości kwoty otrzymanej z odsetek w ramach lokaty overnight. Informacja o dokonanych zmianach w planie FWP była co miesiąc przekazywana do KGP.

(akta kontroli tom III str. 1-21, 194-186)

Badanie próby pięciu zmian w planie FWP<sup>93</sup> wykazało, że w KSP wprowadzono je z zachowaniem zasad określonych w art. 29 ust. 9-11 ufp i dotyczyły one przesunięć pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej oraz zwiększeń przychodów Funduszu uzyskanych z tytułu odsetek od środków przekazanych w zarządzanie overnight oraz z związku zawarciem nowych lub aneksowaniem zawartych porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego.

(akta kontroli tom III str. 22-51)

<sup>91</sup> Opinie pozytywną stosuje się w sytuacji gdy nie wystąpiły nieprawidłowości lub suma stwierdzonych nieprawidłowości w kwocie będącej średnią arytmetyczną kwoty zrealizowanych wydatków i zobowiązań pozostałych do zapłaty, kontrolowanego dysponenta środków budżetowych, była niższa niż:

a) 0,5% i nie więcej niż 350 tys. zł, gdy średnia ta wyniosła do 100 mln zł  
b) 0,35% i nie więcej niż 2,5 mln zł, gdy średnia ta wyniosła powyżej 100 mln zł do 1 mld zł,  
c) 0,25%, gdy średnia ta wyniosła powyżej 1 mld zł

lub wystąpiły nieprawidłowości formalne niemające wpływu na kwoty prezentowane w sprawozdaniu.

<sup>92</sup> Siedem zmian polegało na zwiększeniu lub zmniejszeniu planu, a cztery zmiany na przesunięciach w obrębie paragrafów nie mających wpływu na zmianę wysokości planu finansowego FWP.

<sup>93</sup> Dokonanych w dniach 14 sierpnia, 8 września, 4 października, 15 listopada i 8 grudnia 2023 r.



**3.2.** W 2023 r. KSP w ramach FWP zrealizowała przychody na kwotę 10 247,5 tys. zł (100% planu po zmianach), które w porównaniu do 2022 r. zmniejszyły się o 124 850,0 tys. zł, tj. o 1318,3%. Analiza przychodów zrealizowanych w latach 2020-2021 również wykazała znaczące kwotowo odchylenia w porównaniu do 2022 r. (w 2020 r. przychody zrealizowano w kwocie ogółem 74 883,1 tys. zł, a w 2021 r. 8600,7 tys. zł).

(akta kontroli tom III str. 18-19 i 52-71)

Były Komendant wyjaśnił, że przyczyną zmniejszenia zrealizowanych przychodów w porównaniu do roku ubiegłego oraz odchyień w odniesieniu do lat poprzednich był brak zasilenia FWP w 2023 r. środkami z budżetu państwa z Centralnego FWP w formie tzw. przelewów redystrybucyjnych z MSWiA (w 2022 r. otrzymano ww. środki na kwotę 124 687,4 tys. zł).

(akta kontroli tom III, str. 194 i 197)

Zrealizowane w 2023 r. przychody FWP w kwocie 10 247,5 tys. zł pochodziły z:

- wpłat od jednostek samorządu terytorialnego na państwowy fundusz celowy w kwocie 10 178,6 tys. zł, tj. 99,3% przychodów ogółem i 118,8% w porównaniu z 2022 r. (8565,7 tys. zł);
- odsetek z tytułu lokat overnight w kwocie 68,9 tys. zł, tj. 0,7% przychodów ogółem i 3,7% w porównaniu z 2022 r. (1844,4 tys. zł).

Przychody z tytułu ww. wpłat wydatkowano w 2023 r. w 100,0%, natomiast z tytułu odsetek przeznaczono na sfinansowania w 2024 r. zadań w grupie wydatków bieżących (§ 4000). Na 31 grudnia 2022 i 2023 r. KWP nie posiadała należności w ramach środków FWP.

(akta kontroli tom III str. 72 i 194-195 i 200)

W 2023 r. nastąpiło zwiększenie dochodów na realizację wydatków majątkowych z kwoty 1805,7 tys. zł w 2022 r. do kwoty 3798,9 tys. zł w 2023 r., co wynikało ze zwiększenia liczby zawartych porozumień z 28 w 2022 r. do 38 w 2023 r. Natomiast wyraźny spadek wpływu z odsetek z kwoty 1844,4 tys. zł w 2022 r. do kwoty 68,9 tys. zł w 2023 r. wynikał z mniejszych przychodów Funduszu, co skutkowało przekazaniem mniejszych kwot na lokaty terminowe overnight.

(akta kontroli tom III str. 18-19, 60-71, 94-95 i 197)

W 2023 r. KSP nie uzyskała wpłat z budżetu państwa (w formie przelewów redystrybucyjnych), które w 2022 r. zostały wykonane w kwocie 124 687,4 tys. zł.

Ponadto w 2023 r. KSP nie realizowała przychodów z tytułów określonych w ustawach tworzących fundusze; dotacji budżetowych; środków otrzymanych z Unii Europejskiej oraz innych przychodów<sup>94</sup>.

(akta kontroli tom III str. 72)

**3.3.** Zrealizowane w 2023 r. koszty FWP wyniosły 10 328,8 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach i w porównaniu do 2022 r. były mniejsze o 124 621,3 tys. zł, tj. o 1306,5%. Analiza zrealizowanych kosztów w latach 2020-2021 również wykazała znaczące kwotowo odchylenia w porównaniu do 2022 r. (w 2020 r. koszty zrealizowano w kwocie ogółem 73 485,5 tys. zł, a w 2021 r. – 10 024,2 tys. zł. Na wysokość zrealizowanych kosztów w ww. latach (analogicznie jak w przypadku przychodów Funduszu) wpływ miała wysokość otrzymanych przelewów redystrybucyjnych z Centralnego FWP.

(akta kontroli tom III str. 18-19 i 194, 198)

W 2023 r. KSP nie prowadziła analiz potrzeb w ramach FWP, ponieważ Fundusz opierał się o środki pozyskane z porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego, w których określono wysokość środków oraz cel, na jaki mają być przeznaczone. Wydatki związane z realizacją porozumień były rozliczane i sprawozdawane zgodnie z porozumieniami, a oszczędności powstałe w trakcie realizacji wydatków podlegały rozliczeniu z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego. KSP samodzielnie dysponowała kwotą uzyskaną z odsetek, ale tylko w grupie wydatków bieżących.

(akta kontroli tom III, str. 194-195 i 198)

W 2023 r. KSP w ramach FWP wykonała wydatki w kwocie 10 344,2 tys. zł, tj. na poziomie 100% planu po zmianach i 7,7% wydatków wykonanych w 2022 r. (134 934,7 tys. zł). Wykonane w 2023 r. wydatki zostały poniesione w 62,7% na wydatki bieżące (6 485,3 tys. zł) oraz w 37,3% na wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne (3858,9 tys. zł). Wydatki

<sup>94</sup> np. środków z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, ze spłaty pożyczek i kredytów, ze zbycia skarbowych papierów wartościowych itp.

bieżące zostały wykonane na poziomie 99,0% planu po zmianach (10 412,3 tys. zł) oraz 6,5% wykonania tych wydatków w 2022 r. (100 056,7 tys. zł). Największy udział w wydatkach bieżących stanowiły wynagrodzenia (90,3%), które zostały zrealizowane w kwocie 5856,4 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach i 79,6% wykonania w roku ubiegłym. Pomimo znacznie niższego wykonania wydatków bieżących (w porównaniu z 2022 r.), KSP w tej grupie wydatków zrealizowała wyższe wydatki na składki na ubezpieczenie społeczne (§ 4110) i Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy (§ 4120) oraz zakupy sprzętu uzbrojenia (§ 4250), które zostały wykonane odpowiednio na poziomie 178,3%, 170,0% i 140,8% wykonania 2022 r.

Wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne wykonano w 100% w odniesieniu do planu po zmianach (3858,9 tys. zł) oraz na poziomie 11,1% wykonania w 2022 r. (34 878,0 tys. zł). W ramach tych wydatków najwyższy udział miały wydatki na zakupy inwestycyjne (85,8%) wykonane w kwocie 3309,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i 47,4% wykonania w 2022 r., a pozostałą część (14,2%) stanowiły wydatki inwestycyjne wykonane w kwocie 549,7 tys. zł tj. w 100% planu po zmianach i 2,0% wykonania roku poprzedniego.

(akta kontroli tom III, str. tab. 14)

Niższe wykonanie w 2023 r. zarówno w grupie wydatków bieżących ogółem jednostki, jak i inwestycyjnych, w odniesieniu do roku poprzedniego, spowodowane było brakiem zasilenia Funduszu w 2023 r. środkami z Centralnego FWP.

Natomiast wyższe wykonanie wydatków bieżących w § 4520 spowodowane było zrealizowaniem w 2023 r. zakupu sprzętu i uzbrojenia, na podstawie zawartych porozumień, o wartości wyższej w porównaniu z 2022 r. W 2022 r. zrealizowano zakupy z 7 porozumień na kwotę 82,3 tys. zł, natomiast w 2023 r. przy tej samej liczbie porozumień dokonano zakupów za kwotę 115,9 tys. zł (wzrost o 40,8%). Wzrost wydatków w §§ 4110 i 4120 wynikał ze wzrostu wynagrodzenia bezosobowego, od którego naliczane są pochodne.

(akta kontroli tom III, str. 195 i 198-199)

Stan zobowiązań FWP na koniec 2022 r. wynosił 15,4 tys. zł i dotyczyły kosztów 2022 r. tj. wystawionych w styczniu 2023 r. rachunków z tytułu umów zleceń realizowanych do 31 grudnia 2022 r. wraz z pochodnymi w kwocie 13,9 tys. zł oraz przyznanej nagrody za osiągnięcia w służbie w kwocie 1,5 tys. zł, ujętej w liście płac sporządzonej w styczniu 2023 r.<sup>95</sup> Zobowiązania te zostały uregulowane w terminie. Na koniec 2023 r. KSP w ramach Funduszu nie posiadała zobowiązań.

(akta kontroli tom III str. 18-19, 195, 200-201)

W 2023 r. KSP nie zaciągała kredytów ani pożyczek na finansowanie realizacji celów Funduszu. Ponadto w badanym okresie Komenda nie otrzymała od Prezesa Rady Ministrów wiążącego polecenia wpłaty środków pieniężnych FWP na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 lub na Fundusz Pomocy (utworzony na mocy ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>96</sup>).

(akta kontroli tom III, str. 180-182)

Szczegółowe badanie próby wydatków FWP w 2023 r. na łączną kwotę 3474,4 tys. zł<sup>97</sup> (33,6% wydatków FWP ogółem), w tym 3143,7 tys. zł wydatków inwestycyjnych i wydatków na zakupy inwestycyjne<sup>98</sup> i 330,7 tys. zł wydatków bieżących<sup>99</sup>, wykazało m.in., że wydatki poniesiono na cele i zadania wynikające z porozumień zawartych przez właściwych miejscowo komendantów Policji z jednostkami samorządu terytorialnego. Wydatki poniesiono z zachowaniem terminów płatności i prawidłowo udokumentowano. Zapłaty za ww. zobowiązania dokonywano w datach umożliwiających terminowe rozliczenie wykonania zawartych porozumień. Ostateczne rozliczenia zadań z jednostkami samorządu terytorialnego zostały dokonane z zachowaniem terminów wskazanych w porozumieniach. Nabyte składniki majątku ruchomego były niezbędne i na bieżąco przekazywane do realizacji zadań ustawowych Policji.

(akta kontroli tom III str. 73-82)

<sup>95</sup> Lista płac zaliczona do kosztów 2022 r.

<sup>96</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.

<sup>97</sup> Do badania wytypowano w sposób celowy wydatki w wyłączeniu kosztów amortyzacji, kosztów wynagrodzeń osobowych i pochodnych, odpisu na ZFSS oraz kosztów poniżej 1,0 tys. zł.

<sup>98</sup> Co stanowiło 81,5% wydatków w tej grupie (3858,9 tys. zł).

<sup>99</sup> Tj. 5,1% wydatków w tej grupie (6485,3 tys. zł).

**3.4.** W KSP zagadnienia z zakresu zarządzania płynnością finansową środków FWP uregulowano w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w KSP<sup>100</sup>. Zgodnie z postanowieniami § 38 ww. Instrukcji wolne środki Funduszu przekazywane są w zarządzanie terminowe lub zarządzanie overnight. Mechanizm kontroli stanu niezbędnych wolnych środków zabezpieczających bieżące regulowanie zobowiązań, zgodnie z ww. Instrukcją, obejmował obszary dotyczące organizacji i funkcjonowania kontroli finansowej, kontroli merytorycznej, nadzoru nad wydatkami oraz wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi.

Na dzień 31 grudnia 2022 r. stan środków pieniężnych Funduszu wynosił 164,8 tys. zł. W 2023 r. wolne środki FWP pozostające na koniec dnia na rachunku bankowym w Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>101</sup> były automatycznie przekazywane w zarządzanie overnight. Średnia kwota środków (z 12 miesięcy 2023 r.), przekazanych w zarządzanie overnight wynosiła 1173,7 tys. zł, a uzyskane przychody z tytułu gospodarowania wolnymi środkami wyniosły 68,9 tys. zł. Stan Funduszu na koniec 2023 r. wynosił 68,1 tys. zł tj. 45,6% stanu na koniec 2022 r.

W 2023 r. KSP nie przekazywała środków Funduszu w zarządzanie terminowe oraz nie inwestowała wolnych środków w inne aktywa, niż depozyt u Ministra Finansów. Ponadto w 2023 r. KSP nie nabywała odpłatnie lub nieodpłatnie obligacji skarbowych ze środków FWP.

(akta kontroli tom III str. 68-71, 83-108, 180, 183)

**3.5.** W 2023 r. KSP realizowała zadania Funduszu wyłącznie w zakresie wynikającym z zawartych 128 porozumień pomiędzy właściwymi miejscowo komendantami Policji a jednostkami samorządu terytorialnego, które dotyczyły realizacji zadań, o których mowa z art. 13 ust. 3 i 4a oraz 33 ust. 2 ustawy o Policji, tj. na nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie; rekompensaty pieniężne za czas służby przekraczający normę czasu służby; wynagrodzenia bezosobowe z tytułu umów zlecenia wraz z pochodnych; koszty utrzymania i funkcjonowania jednostek, zakupy towarów i usług, wydatki inwestycyjne i wydatki na zakupy inwestycyjne. Łączna kwota przychodów Funduszu z tytułu ww. porozumień wynosiła 10 298,4 tys. zł, a ostateczne wykonanie (po uwzględnieniu niewykorzystanych zwrotów) wyniosło 10 178,6 tys. zł. Niewydatkowane w 2023 r. środki 119,8 tys. zł wynikały z oszczędności powstałych podczas realizacji zadań i zostały zwrócone właściwym jednostkom samorządu terytorialnego. KSP w 2023 r. zrealizowała wszystkie zadania wynikające z zawartych porozumień.

(akta kontroli tom III str. 18-19 i 109-124)

W 2023 r. w KSP nie opracowano szczegółowego planu rzeczowo-finansowego dotyczącego realizacji ustawowych celów i zadań FWP, ponieważ jak wyjaśnił były Komendant, KSP nie był w stanie oszacować, na etapie tworzenia ww. planów, w jakiej wysokości podpisze porozumienia i na jaki cel będą one przeznaczone. Zasady planowania finansowego reguluje § 38 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w KSP. Dla środków pozyskiwanych przez Komendę na FWP na podstawie zawartych porozumień, tworzone są plany finansowe, weryfikowane w roku budżetowym o nowo podpisane porozumienia. Natomiast plany rzeczowe są odzwierciedleniem celów do realizacji, na jakie zawarto porozumienia. Pozyskane środki z porozumień ujmowane są każdorazowo w planie finansowym Funduszu. W KSP nie opracowano także wewnętrznych procedur analizy planów rzeczowo-finansowych dotyczących realizacji ustawowych celów i zadań FWP, gdyż plany finansowe odzwierciedlają środki pozyskane przez Komendę na Fundusz z zawartych porozumień i przeznaczone na ściśle określony cel, wobec czego nie można w sposób dowolny dysponować pozyskanymi środkami. Cele określone w porozumieniach stanowią rzeczowe odzwierciedlenie realizacji planu finansowego. W trakcie roku budżetowego dokonuje się zmian w planie finansowym FWP na podstawie nowo zawartych porozumień, a informacje o ww. zmianach przekazywane są do KGP. Kompleksowy monitoring realizacji planu FWP, pozwalający ocenić stopień realizacji celów, odbywa się w momencie przygotowywania sprawozdania Rb-BZ2 z FWP.

(akta kontroli tom III str. 181-186, 195 i 200)

**3.6.** Kontrola prawidłowości sporządzania sprawozdań Funduszu za IV kw. 2023 r.:

<sup>100</sup> Określonej ww. decyzją Komendanta Stołecznego Policji nr 270/2022 z 23 czerwca 2022 r.

<sup>101</sup> Dalej: BGK.

- z wykonania planu finansowego FWP (Rb-33),
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego FWP (Rb-40),
- w zakresie operacji finansowych za IV kw. 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz
- rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego FWP w układzie zadaniowym (Rb-BZ2)

wykazała, że sporządzono je terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a dane w nich zawarte wynikały z ewidencji księgowej. Stosowany w KSP system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań FWP.

(akta kontroli tom III str. 125-160)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego FWP, który w 2023 r. KSP wykonała w wysokości 10 344,2 tys. zł, z czego 3858,9 tys. zł przeznaczono na wydatki bieżące jednostek organizacyjnych Policji, a 6485,3 tys. zł na finansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych. Planowanie i wydatkowanie środków FWP i sporządzanie sprawozdań było zgodne z obowiązującymi przepisami. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez KSP sprawozdania FWP.

## V. Wnioski

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

1. Przekazywanie KGP, na etapie sporządzania materiałów planistycznych przeprowadzanych analiz i wyników rozpoznawania i szacowania potrzeb KSP na rok następny, w celu poinformowania dysponenta wyższego stopnia o wysokości przewidywanych środków dla prawidłowego funkcjonowania Komendy, w tym niedoszacowania wstępnych kwot wydatków.
2. Zaciąganie zobowiązań finansowych do wysokości wynikającej z planu finansowego KSP.
3. Podejmowanie działań w celu terminowego regulowania wszystkich zobowiązań, w tym niedopuszczenie do zapłaty odsetek z tego tytułu.
4. Naliczanie i ewidencjonowanie odsetek od nieterminowo zapłaconych zobowiązań, zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, ufp oraz rozporządzeniem w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>102</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie

<sup>102</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego 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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
i wykonania wniosków

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.

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, 22 kwietnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

p.o. Dyrektor

Kontrolerzy:

Wanda Dąbrowska  
Główny specjalista k.p.

.....  
*podpis*

Sławomir Nowak  
Główny specjalista k.p.

.....  
*podpis*