



KPB.430.6.2024

Nr ewid. 53/2024/P/24/001/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W 2023 R.
W CZĘŚCI 42 – SPRAWY WEWNĘTRZNE
ORAZ WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO
FUNDUSZU WSPARCIA POLICJI**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Tomasz Sordyl
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, czerwiec 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	4
2. OCENA OGÓLNA.....	6
3. UWAGI I WNIOSKI	10
4. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH CZĘŚCI 42 – SPRAWY WEWNĘTRZNE	12
4.1. Dochody budżetowe	12
4.2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	13
4.3. Sprawozdawczość.....	22
4.4. Księgi rachunkowe	23
5. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA PLANU FINANSOWEGO FUNDUSZU WSPARCIA POLICJI	24
5.1. Wykonanie planu finansowego	24
5.2. Sprawozdania	26
6. INFORMACJE DODATKOWE.....	27
7. ZAŁĄCZNIKI.....	30
7.1. Dochody i wydatki jednostek funkcjonujących w ramach części 42 – sprawy wewnętrzne	30
7.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	31
7.3. Kalkulacja oceny ogólnej w części 42 – sprawy wewnętrzne	34
7.4. Kalkulacja oceny ogólnej Funduszu wsparcia policji.....	37
7.5. Dochody budżetowe w części 42 – sprawy wewnętrzne	39
7.6. Wydatki budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne.....	41
7.7. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 42– sprawy wewnętrzne.....	43
7.8. Wydatki budżetu środków europejskich w części 42– sprawy wewnętrzne	45
7.9. Wykonanie planu finansowego Funduszu wsparcia policji.....	46
7.10. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	48

1. WPROWADZENIE

Cel kontroli

Ocena wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek podległych.

Zakres kontroli

- analiza porównawcza wykonania dochodów budżetowych z danymi roku ubiegłego i badanie skuteczności działań windykacyjnych,
- planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych dysponenta części 42,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Policji, Służba Ochrony Państwa, Komenda Stołeczna Policji i 16 komend wojewódzkich Policji.

Dysponentem budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister SWiA). W 2023 r. w części 42 funkcjonowało trzech dysponentów drugiego stopnia i do 30 września 2023 r. - 45 dysponentów trzeciego stopnia, w tym 37 bezpośrednio podległych dysponentom drugiego stopnia¹. Od dnia 1 października 2023 r. funkcjonowało 44 dysponentów trzeciego stopnia, w tym 36 bezpośrednio podległych dysponentom drugiego stopnia².

Na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³ Minister SWiA sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Służby Ochrony Państwa (dalej: SOP).

W części 42 finansowano m.in. zadania w obszarach: ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa, zarządzania kryzysowego, ochrony przeciwpożarowej, nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym, obywatelstwa oraz ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, w zakresie ustalonym w ustawach.

W 2023 r. w części 42 dochody wyniosły 139 643,1 tys. zł (0,02 % ogółu dochodów budżetu państwa), wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 36 194 781,8 tys. zł (5,5 % ogółu wydatków budżetu państwa), wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 313 220,7 tys. zł (0,4 % ogółu wydatków budżetu środków europejskich). Wydatki jednostek kontrolowanych wyniosły 16 098 393,6 tys. zł, co stanowiło 44,5 % wydatków w cz. 42.

Szczegółowe informacje dotyczące dochodów budżetowych, wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich realizowanych przez poszczególnych dysponentów oraz ich procentowy udział w zrealizowanych wydatkach w części 42 zostały przedstawione w załączniku 7.1 do Informacji.

Wykaz kontrolowanych jednostek został zamieszczony w załączniku 7.2 do Informacji.

Dysponentami Funduszu Wsparcia Policji (dalej: Fundusz lub FWP) są: Komendant Główny Policji⁴ (w zakresie funduszu centralnego), komendanci wojewódzcy lub Komendant Stołeczny Policji (w zakresie funduszy wojewódzkich), Komendant-Rektor Akademii Policji w Szczytnie oraz komendanci szkół policyjnych (w zakresie funduszu Szkół Policji).

Na podstawie art. 13 ust. 4e ustawy o Policji⁵ przychodami Funduszu są w szczególności środki finansowe uzyskane przez Policję na podstawie umów i porozumień zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego, państwowymi jednostkami organizacyjnymi, stowarzyszeniami, fundacjami, bankami oraz instytucjami ubezpieczeniowymi. Środki Funduszu są przeznaczone na: pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakup niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług; rekompensatę pieniężną dla policjantów za ponadnormatywny czas

¹ Decyzja Nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA z 2015 r. poz. 1, ze zm.).

² Decyzja Nr 35 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 września 2023 r. zmieniająca decyzję w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. poz. 32).

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

⁴ Komendant Główny Policji sporządza łączny plan finansowy i łączne sprawozdanie finansowe Funduszu.

⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2024 r. poz. 145), dalej: ustawa o Policji.

służby; nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie (art. 13 ust. 4f ustawy o Policji).

W 2023 r. przychody Funduszu wyniosły 107 545,2 tys. zł, a koszty 132 972,6 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2023 r. stan FWP wyniósł 5577,6 tys. zł, w tym środki pieniężne 3389,6 tys. zł.

Szczegółowe informacje dotyczące przychodów i kosztów Funduszu zostały przedstawione w załączniku 7.9 do Informacji.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

2. OCENA OGÓLNA

**Najwyższa Izba
Kontroli ocenia w
formie opisowej
wykonanie budżetu
państwa w 2023 r.
w części 42 – Sprawy
wewnętrzne**

**Najwyższa Izba
Kontroli ocenia
pozytywnie
wykonanie planu
finansowego Funduszu
Wsparcia Policji
w 2023 r.**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne.

Spośród dwudziestu jednostek objętych kontrolą w ramach części 42, dwie jednostki otrzymały ocenę pozytywną, tj. Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy i Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie, a w formie opisowej dokonano oceny osiemnastu jednostek, tj. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA lub Ministerstwo), Komendy Głównej Policji (dalej: KGP), Służby Ochrony Państwa oraz komend wojewódzkich Policji (dalej: KWP) w: Białymstoku, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Radomiu, Wrocławiu i Komendy Stołecznej Policji (dalej: KSP).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadził działania celem zapewnienia właściwego wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne, jednakże nie zapobiegły one powstaniu nieprawidłowości w zakresie realizacji wydatków budżetu państwa w łącznej kwocie 647 056,7 tys. zł oraz w zakresie sprawozdawczości, a także powstaniu zobowiązań wymagalnych w kwocie co najmniej 11 188 tys. zł⁷.

Tak jak w latach poprzednich NIK zwróciła uwagę na niedoszacowanie kwot wydatków w ustawie budżetowej na 2023 r. względem wykazywanych w trakcie całego procesu planowania potrzeb jednostek w ramach części 42. NIK wskazuje, że jest to kolejny rok, w którym wystąpiła konieczność zasilania budżetów jednostek podległych Ministrowi SWiA, zwłaszcza Policji, środkami z rezerw na pokrycie wydatków, które powinny zostać sfinansowane środkami znajdującymi się w zaplanowanych budżetach tych podmiotów. Sytuacja taka wystąpiła, pomimo że dysponent części 42 już na początkowym etapie planowania budżetu informował Ministra Finansów, że wstępny limit wydatków na 2023 r. nie w pełni zabezpiecza potrzeby Policji i wnioskował o zwiększenie środków przeznaczonych na jej funkcjonowanie o kwotę 1 957 581 tys. zł, pomimo że Komendant KGP wskazał na potrzeby na poziomie 2 607 873 tys. zł. Projekt budżetu państwa przyjęty przez Radę Ministrów umożliwił zwiększenie budżetu Policji na wydatki bieżące o kwotę 430 452 tys. zł, co stanowiło jedynie 22 % zgłaszanych dodatkowych potrzeb. Tym samym plany finansowe jednostek Policji na 2023 r. nie zabezpieczały potrzeb na realizację ich podstawowych zadań, określonych w ustawie o Policji.

W ocenie NIK, zrealizowany dla części 42 system planowania w odniesieniu do jednostek Policji nie zapewnił przyjęcia w ustawie budżetowej na 2023 r. adekwatnych do potrzeb Policji środków. Wynikało to m.in. z braku analiz czy kalkulacji wskazujących na szacowanie rzeczywistych potrzeb niezbędnych do zapewnienia działalności na 2023 r., a także z braku zgłaszania przez Komendantów (z wyjątkiem KWP w Szczecinie) do KGP potrzeb niezabezpieczonych w przyznanym limitach wydatków. W większości komend wojewódzkich takie analizy nie były prowadzone, a Komendant Główny Policji nie posiadał rzetelnego rozpoznania rzeczywistych potrzeb jednostek. Planowanie oparto o dane historyczne, ogólne naliczenia dokonywane przez KGP jako dysponenta II st. oraz prognozowane wykonanie w 2022 r. Ponadto KGP – dysponentowi III stopnia przyznano limit wydatków w rozdziałach, w których nie były realizowane wydatki, co skutkowało utworzeniem swego rodzaju „rezerwy” na zwiększanie w trakcie roku planów finansowych jednostek podległych. Najwyższa Izba Kontroli takie działanie ocenia jako nierzetelne.

⁷ Kwota wynikająca z not odsetkowych naliczonych dla jednostek Policji za opóźnione płatności za 2023 r. ORLEN S.A.

NIK zauważa, że w porównaniu do roku poprzedniego dysponent części zintensyfikował działania nadzorcze w odniesieniu do planowania i realizacji budżetu Policji, w szczególności w zakresie jego monitorowania i pozyskania dodatkowych środków finansowych. Działania te, podobnie jak w roku poprzednim, w związku z niezapewnieniem w planie finansowym jednostek Policji dostatecznej wysokości środków, nie zapobiegły jednak powstaniu nieprawidłowości, głównie dotyczących przypadków naruszenia art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 3, art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁸, tj.:

- zaciągnięcia zobowiązań z przekroczeniem lub bez upoważnienia w planie finansowym na łączną kwotę 207 390,1tys. zł (13 jednostek Policji),
- zawarcia 49 umów na łączną kwotę 7 072,6 tys. zł niemających na dzień ich podpisania w pełni zabezpieczonych środków w planie finansowym (jedna jednostka),
- regulowania zobowiązań po terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań na łączną kwotę 249 446,4tys. zł (17 jednostek Policji),
- zapłaty odsetek naliczonych przez kontrahentów od nieterminowych płatności na łączną kwotę 940 tys. zł (14 jednostek Policji),
- nienaliczenia, niezaewidencjonowania lub niewłaściwego zaewidencjonowania odsetek od zobowiązań przeterminowanych na łączną kwotę co najmniej 9 239,7 tys. zł (16 jednostek Policji).

Szczegółowym badaniem objęto wydatki budżetowe ponoszone w kontrolowanych jednostkach na próbie 2432 dowodów księgowych w łącznej wysokości 984 641,5 tys. zł, tj. 6,1 % wydatków zrealizowanych w tych jednostkach. Realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 42 odbywała się co do zasady zgodnie z założeniami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych. Ustalone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczące realizacji wydatków budżetu państwa dotyczyły w szczególności:

- 1) udzielenia dotacji celowych Państwowemu Instytutowi Medycznemu MSWiA w Warszawie, tj. podmiotowi leczniczemu działającemu w formie instytutu badawczego, w łącznej kwocie 140 302,9 tys. zł pomimo braku wystąpienia przesłanek określonych w art. 115 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁹,
- 2) nierzetelnego sporządzenia wniosku o wydanie decyzji budżetowej o uruchomienie środków z rezerwy celowej w kwocie 30 000 tys. zł na nagrody dla funkcjonariuszy resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji niezatrudnionych w Ministerstwie, a następnie wydatkowania środków ze zwiększonego planu dysponenta III stopnia (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji), a nie z planów podległych dysponentów, co było działaniem niezgodnym z obowiązującymi przepisami w tym zakresie,
- 3) nieprzestrzegania przez KWP w Rzeszowie postanowień art. 83 ust. 4 ustawy o Policji, co skutkowało wypłatą środków w łącznej kwocie 8 748,3 tys. zł z tytułu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop dla odchodzących ze służby funkcjonariuszy.

W 2023 r. w 16 komendach wojewódzkich Policji oraz Komendzie Stołecznej Policji i Komendzie Głównej Policji raporty dotyczące odejścia ze służby w związku z przejściem na emeryturę złożyło 2382 funkcjonariuszy, z czego 895 zmieniono wysokość dodatków w wyżej wskazanym okresie:

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 991, ze zm., dalej: ustawa o działalności leczniczej.

- 892 zwiększono dodatki funkcyjne lub służbowe w okresie czterech miesięcy przed odejściem ze służby. Średnia kwota zwiększenia wyniosła 560,5 zł i mieściła się w przedziale od 2 zł do 3 tys. zł;
- trzem obniżono dodatki w kwocie od 122 zł do 800 zł.

W wyniku kontroli stwierdzono także 92 przypadki (3,8 % ogółu) podwyższenia dodatków do uposażenia oraz przyznania nagród motywacyjnych po dacie lub w dniu złożenia raportów o zwolnienie ze służby na łączną kwotę 51,8 tys. zł. Zdaniem NIK ten sposób motywowania funkcjonariuszy jest nieprawidłowy z punktu widzenia celowego i gospodarnego dysponowania środkami publicznymi. W ocenie NIK system wynagradzania policjantów oraz funkcjonariuszy innych służb wymaga pogłębionej analizy pod kątem wprowadzenia zmian, które uczynią go nie tylko bardziej efektywnym i transparentnym, ale również zwiększą atrakcyjność służby oraz motywację funkcjonariuszy w trakcie jej pełnienia.

Badanie trzech zamówień publicznych w MSWiA (dysponent III stopnia), w wyniku których wydatkowano w 2023 r. środki publiczne w wysokości 373 tys. zł potwierdziło prawidłowość działań w zakresie zgodności z zasadami wynikającymi z ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁰ (dalej: upzp). NIK stwierdziła jednak jeden przypadek nieprzestrzegania procedur wewnętrznych MSWiA. Nieprawidłowości stwierdzono również w czterech jednostkach podległych (KWP w Białymstoku, Kielcach, Lublinie i Szczecinie).

W skontrolowanych jednostkach badaniem próby wydatków objęto płatności z budżetu środków europejskich na kwotę 220 202,8 tys. zł, co stanowiło 76,9 % wydatków jednostek kontrolowanych. Stwierdzono, że wydatki zostały poniesione w sposób celowy, rzetelny i oszczędny, zgodnie z umową o dofinansowanie projektu. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących koniecznością płacenia odsetek, kar umownych lub opłat.

Analiza procesu windykacji zaległości przeprowadzona została u kontrolowanych dysponentów III stopnia¹¹ na celowo dobranej próbie 15 należności na łączną kwotę 9 786,6 tys. zł (tj. 3,2 % ogółu zaległości w części 42). W wyniku badania stwierdzono, że kontrolowane jednostki podejmowały właściwe i skuteczne działania windykacyjne w celu wyegzekwowania należności.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2023 r. przez dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne i KGP (dysponenta II stopnia) oraz sprawozdań jednostkowych kontrolowanych jednostek, z wyłączeniem sprawozdań Rb-28 i Rb-BZ1 MSWiA (urzędu obsługującego Ministra SWiA).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 42 i KGP na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych jednostek (dysponentów III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (za wyjątkiem sprawozdania Rb-23 i Rb-27 KWP w Szczecinie). Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i co do zasady prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. NIK zauważa, że z uwagi na niewykazywanie w rocznych sprawozdaniach Rb-28 zobowiązań wymagalnych, głównie z tytułu odsetek od niezapłaconych faktur za paliwo, przez 16 z 18 kontrolowanych jednostek Policji sprawozdania tych jednostek nie przedstawiały prawdziwego obrazu zobowiązań.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewnił, w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań¹², a u dysponenta części 42 także ich rzetelność. Niezależnie od powyższego ustalono, że w MSWiA (dysponent

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

¹¹ MSWiA; KGP; SOP.

¹² Z wyjątkiem KWP w Szczecinie.

III stopnia) w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-BZ1 wykazano wydatki, które nie zostały faktycznie poniesione na rzecz funkcjonariuszy zatrudnionych w Ministerstwie i w tym zakresie NIK opiniuje je negatywnie.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne przedstawiona została w załączniku nr 7.3 do Informacji.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje realizację planu przychodów i kosztów Funduszu Wsparcia Policji. Nie stwierdzono przypadków niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Koszty zostały poniesione na realizację zadań ustawowych oraz prawidłowo realizowano przychody i gospodarowano wolnymi środkami Funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania za 2023 r. z wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji oraz sprawozdania za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, za wyjątkiem KWP w Szczecinie, w którym w dwóch sprawozdaniach rocznych (Rb-33, Rb-40) nie ujęto lub nieprawidłowo ujęto kwoty wynikające z ewidencji księgowej¹³.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Funduszu przedstawiona została w załączniku nr 7.4 do Informacji.

¹³ W dniu 12 kwietnia 2024 r. Komenda skorygowała Rb-33 i Rb-40 we wskazanym zakresie.

3. UWAGI I WNIOSKI

Podobnie jak w latach poprzednich, w kontroli dysponenta części 42 NIK stwierdziła istotne niedoszacowanie limitu wydatków w ustawie budżetowej na 2023 r. względem potrzeb finansowych formacji podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji realizujących zadania zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w szczególności Policji.

W związku z tym 2023 był kolejnym rokiem, w którym wystąpiła konieczność zasilania budżetów jednostek podległych, zwłaszcza Policji, środkami z rezerw na pokrycie wydatków, które powinny zostać sfinansowane środkami znajdującymi się w budżetach tych podmiotów. Oprócz budżetu państwa, tj. środków zaplanowanych w ramach części 42, rezerwy ogólnej i rezerw celowych, jednostki funkcjonujące w tej części budżetowej były finansowane także z innych źródeł (m.in. z Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej czy Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej).

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że przyznane przez Ministra Finansów limity nie były wystarczające, na co wskazywały zobowiązania wymagalne, występujące od samego początku roku 2023, które na koniec poszczególnych miesięcy wyniosły: styczeń 2023 r. – 19 961,2 tys. zł, luty – 78,8 tys. zł, marzec 4252,9 tys. zł, kwiecień 4277 tys. zł, maj 4278,8 tys. zł, czerwiec 4279,7 tys. zł, lipiec 9 529,4 tys. zł, sierpień 1939,4 tys. zł, wrzesień 7794,7 tys. zł, październik 5754,9 tys. zł, listopad 3764,7 tys. zł, grudzień 1843,9 tys. zł. Ustalony w ustawie budżetowej pierwotny plan finansowy nie zapewniał funkcjonowania Policji w ciągu całego roku i nie gwarantował długoterminowej płynności finansowej jednostki. Dodatkowe środki pozyskane z budżetu państwa, nie były w stanie rozwiązać na bieżąco problemów związanych z terminowym regulowaniem wszystkich zobowiązań, m.in. ze względu na wciąż niewystarczającą ilość środków finansowych. W szczególności dotyczyło to wydatków bieżących jednostek Policji, gdzie zaangażowanie w Centralnym Biurze Śledczym Policji, komendach wojewódzkich oraz komendach powiatowych przekroczyło plan finansowy już w styczniu 2023 r. odpowiednio o 130,2 %, 292 % oraz 433,2 %.

Minister Finansów

Biorąc pod uwagę, że coroczny problem niedofinansowania Policji może stwarzać ryzyko braku możliwości pełnej realizacji zadań związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje, iż Minister Finansów powinien rozważyć uwzględnianie potrzeb zgłaszanych na etapie planowania budżetu państwa przez Dysponenta części 42 oraz dokonania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w Policji na podstawie art. 176 ufp.

Zaniechanie podjęcia działań skutkować będzie dalszym stosowaniem praktyki pokrywania powstających w trakcie roku zobowiązań wymagalnych środkami rezerw celowych, co prowadzi *de facto* do akceptowania zaciągania zobowiązań powyżej kwot limitów przyjętych w planach finansowych jednostek, a także do nieregulowania zobowiązań w wymaganych terminach, co skutkuje zapłatą odsetek.

Minister Spraw
Wewnętrznych i
Administracji
Komendant Główny
Policji

1. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż konieczne jest przeprowadzenie przez dysponenta części 42 i Komendanta Głównego Policji pogłębionej analizy procesów planowania oraz szacowania potrzeb przez jednostki w tej części budżetowej, w szczególności Policji, ponieważ funkcjonujący w części 42 w odniesieniu do jednostek Policji system planowania nie umożliwił adekwatnego do potrzeb podziału środków. Komendanci poszczególnych KWP nie szacowali rzeczywistych potrzeb na etapie opracowywania planów finansowych na 2023 r. W związku z powyższym Komendant Główny Policji, a w konsekwencji także Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie mieli szczegółowych danych o potrzebach poszczególnych dysponentów, co utrudniło dokonanie optymalnego podziału środków. W związku z powyższym, zdaniem NIK niezbędne jest rzetelne rozpoznanie rzeczywistych potrzeb jednostek Policji w zakresie wstępnego planowania wydatków na dany rok budżetowy.

W porównaniu do roku poprzedniego zintensyfikowane zostały działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmowane celem zapewnienia właściwego wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne, nie zapobiegły one jednak wystąpieniu nieprawidłowości we wszystkich podległych jednostkach Policji. W związku z tym, zdaniem NIK, konieczne jest podjęcie działań, już na etapie wstępnego planowania budżetu na 2025 r., celem zapobieżenia ponownemu wystąpieniu tego rodzaju sytuacji. Mając na uwadze powyższe, NIK uznaje za wskazane przeprowadzenie przez dysponenta części 42 kompleksowej, funkcjonalnej kontroli stopnia zaangażowania środków przez jednostki w tej części budżetowej w trakcie realizacji budżetu.

2. W wyniku kontroli stwierdzono przypadki podwyższania dodatków do uposażenia oraz przyznawanie nagród motywacyjnych w okresie bezpośrednio poprzedzającym przejście funkcjonariuszy na zaopatrzenie emerytalne, bez rzetelnego ich uzasadniania. NIK dostrzega, że mechanizm podnoszenia dodatków przed przejściem na zaopatrzenie emerytalne, funkcjonujący od wielu lat w Policji, miał w istocie zastąpić, brak środków na podnoszenie dodatków w czasie pełnienia służby, zwłaszcza w sytuacji osiągnięcia szczytu kariery zawodowej w danym korpusie (ukończone szkolenia, staże, zdobyte wieloletnie doświadczenie, pełen profesjonalizm w realizowanych zadaniach). NIK uważa jednak, że ten sposób działania jest nieprawidłowy z punktu widzenia celowego i gospodarnego dysponowania środkami publicznymi, ponieważ nie zwiększa on atrakcyjności służby w trakcie jej pełnienia. Jednocześnie generuje zwiększone wydatki z budżetu państwa w perspektywie wielu lat, gdyż wpływa na wysokość świadczeń emerytalnych wypłacanych funkcjonariuszom.

Także wyniki przeprowadzonej przez KGP kontroli pt. „*Prawidłowość przyznawania policjantom dodatków do uposażenia w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie*” wskazują na występowanie przypadków nieuzasadnionej rażącej dysproporcji pomiędzy oceną wywiązywania się funkcjonariuszy z obowiązków oraz realizacji przez nich zadań i czynności służbowych a wysokością przyznanego im (podwyższonego) dodatku funkcyjnego.

W związku z powyższym NIK wnosi o podjęcie przez Komendanta Głównego Policji działań w celu ukształtowania systemu polityki kadrowej w zakresie wynagradzania oraz przyznawania i zmiany wysokości dodatków do uposażeń w sposób, który uczyni go nie tylko bardziej efektywnym i transparentnym, ale również zwiększy atrakcyjność służby oraz motywację funkcjonariuszy w trakcie całego okresu jej pełnienia.

4. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH CZĘŚCI 42 – SPRAWY WEWNĘTRZNE

4.1. DOCHODY BUDŻETOWE

4.1.1. Realizacja dochodów budżetowych

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r., kontrola dochodów budżetowych w części 42 – Sprawy wewnętrzne została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badania skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

W ustawie budżetowej na rok 2023 dochody budżetu państwa w części 42 zostały pierwotnie¹⁴ zaplanowane w kwocie 98 314 tys. zł, a po nowelizacji ustawy budżetowej¹⁵ - 101 114 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 139 643,1 tys. zł, tj. 138,1 % kwoty planowanej i były wyższe o 19 216,7 tys. zł, tj. o 15,9 % od dochodów uzyskanych w 2022 r. Głównymi źródłami dochodów były: wpływy z tytułu dywidend w kwocie 42 000 tys. zł, wpływy z lat ubiegłych w kwocie 26 054,0 tys. zł, wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa w kwocie 18 469 tys. zł.

Dysponent części 42 wykazał ponadto ujemne dochody w dziale 750 – Administracja publiczna rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w § 0950 – Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów w wysokości 416,2 tys. zł, które wystąpiły w MSWiA (dysponent III stopnia). Na kwotę per saldo składały się wpływy z kar umownych (165 tys. zł) i zwrot odprowadzonych w latach 2014-2015 dochodów z tytułu kar umownych (580 tys. zł).

Szczegółowe dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawione zostały w załączniku nr 7.5 do niniejszej informacji.

4.1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Dysponent części 42 w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych wykazał, że na koniec 2023 r. w części 42 należności pozostałe do zapłaty wyniosły 301 145,4 tys. zł¹⁶, w tym zaległości netto 239 464,3 tys. zł¹⁷. Należności wzrosły względem 2022 r. o 41 901,8 tys. zł, tj. 16,2 %, a zaległości o 30 572,4 tys. zł, tj. 14,6 %.

Wzrost należności i zaległości był spowodowany m.in. nakładanymi przez Straż Graniczną karami administracyjnymi na przewoźników w oparciu o ustawę z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera¹⁸, nałożonymi karami umownymi za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów wraz z odsetkami.

4.1.3. Windykacja należności

Analiza procesu windykacji zaległości przeprowadzona została u kontrolowanych dysponentów III stopnia¹⁹ na celowo dobranej próbie 15 należności na łączną kwotę 9 786,6 tys. zł (tj. 3,2 % ogółu zaległości w części 42). W wyniku badania stwierdzono, że kontrolowane jednostki podejmowały właściwe i skuteczne działania windykacyjne w celu wyegzekwowania należności a stwierdzony

¹⁴ Ustawa budżetowa na rok 2023 (Dz. U. z 2023 r. poz. 256) w wersji uchwalonej w dniu 15 grudnia 2022 r., dalej ustawa budżetowa.

¹⁵ Zmiany wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 1574), dalej ustawa zmieniająca ustawę budżetową.

¹⁶ Według sprawozdania Rb-27 (stan na dzień 28 lutego 2024 r.).

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1441.

¹⁹ MSWiA, SOP, KGP

pojedynczy przypadek nieprawidłowości dotyczył braku ujęcia w księgach rachunkowych (poza okresem objętym kontrolą)²⁰ należności zasądzonej wyrokiem sądowym z 2005 r. w kwocie 5,4 tys. zł. Służba Ochrony Państwa z własnej inicjatywy w trakcie 2023 r. podjęła działania korygujące.

4.2. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

4.2.1. Planowanie i monitorowanie wydatków Policji

W lipcu 2022 r. Minister Finansów przekazał Ministrowi SWiA wstępny limit wydatków w ramach części, dla których jest on dysponentem. Z ww. limitu Policji została przyznana kwota 12 804 039 tys. zł. Minister SWiA przedłożył Ministrowi Finansów projekt budżetu dla części 42, i poinformował Ministra Finansów, że przekazany limit wydatków nie zabezpieczał w pełni istotnych potrzeb dotyczących bieżącego utrzymania jednostek resortu spraw wewnętrznych i administracji.

W zakresie wydatków rzeczowych Policji zgłoszono dodatkowe zapotrzebowanie na kwotę 1 957 581 tys. zł, pomimo, że Komendant Główny Policji wskazał na potrzeby na poziomie 2 607 873 tys. zł. Kwota ta miała zostać przeznaczona, w szczególności, na materiały pędne i smary, media, materiały biurowe, opłaty administracyjne, ekwiwalent w zamian za umundurowanie i równoważniki za wyżywienia, należności, świadczenia i składki za funkcjonariuszy. W wyniku dalszych prac nad projektem ustawy budżetowej na 2023 r., w tym uzgodnień dokonanych przez Radę Ministrów, uwzględniono dla Policji dodatkowo środki budżetowe w wysokości 553 866 tys. zł, w tym 430 452 tys. zł na uzupełnienie wydatków bieżących jednostek Policji. W trakcie prac parlamentarnych nad ustawą budżetową na 2023 r. w zakresie budżetu Policji nie zostały wprowadzone żadne zmiany w stosunku do projektu przedłożonego do Sejmu przez Radę Ministrów. Po przyjęciu ustawy budżetowej na 2023 r. Departament Budżetu MSWiA oszacował wysokość niezbędnego zwiększenia planu wydatków Policji na 2023 r. na kwotę 1 180 685 tys. zł. Pomimo dokonania przez Dysponenta części w ramach sprawowanego nadzoru nad całością gospodarki finansowej podległych mu jednostek organizacyjnych oceny wykonania budżetu wyłącznie za I półrocze 2023 r., stwierdzono że w trakcie roku budżetowego dokonywano bieżących analiz.

W wyniku tej oceny sporządzona została, we wrześniu 2023 r., syntetyczna informacja w układzie poszczególnych dysponentów na podstawie sprawozdań budżetowych na dzień 30 czerwca 2023 r. i materiałów opisowych. Z informacji wynika m.in., że wykonanie planu wydatków za ten okres wyniosło 8 098 993 tys. zł, tj. 54,1 % planu po zmianach (wynoszącego 14 961 262 tys. zł).

Według grup ekonomicznych najwyższy poziom wykonania odnotowano w świadczeniach na rzecz osób fizycznych (90,6 %), natomiast najniższy w wydatkach majątkowych (30,3 %). Największe niedoszacowanie wystąpiło w pozostałych wydatkach bieżących (193,5 %). W informacji wskazano także, iż stan środków obrotowych Funduszu Wsparcia Policji na 1 stycznia 2023 r. wynosił 31 005 tys. zł, a na dzień 30 czerwca 2023 r. – 40 528 tys. zł. Departament Budżetu dokonywał, w trakcie roku (począwszy od lutego 2023 r.), analiz zobowiązań wymagalnych wykazywanych w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 oraz występował o wyjaśnienie przyczyn ich powstania.

Niezależnie od powyższego Komendant Główny Policji informował o występującym niedoborze środków w planie wydatków na 2023 r. w kolejnych pismach, w których przedstawiano zaktualizowaną kwotę potrzeb. Departament Budżetu MSWiA (dalej: DB MSWiA) weryfikował te kwoty oraz informował Kierownictwo resortu o niedoborach oraz podejmowanych działaniach. Potrzeby były w trakcie roku częściowo zaspokajane kolejnymi decyzjami Ministra Finansów zwiększającymi budżet Policji (1 334 804 tys. zł) oraz decyzją MSWiA przenoszącą środki z innych jednostek w ramach działu 754 (215 tys. zł). W związku z nowelizacją budżetu DB MSWiA przygotował Ministrowi SWiA notatkę na posiedzenie Rady Ministrów w dniu 9 czerwca 2023 r., w której zaproponował zgłoszenie uwagi dotyczącej m.in. uwzględnienia potrzeb resortu w zakresie niedoszacowanych wydatków oraz potrzeb Policji związanych, w szczególności, z jej wydatkami bieżącymi. Łączna kwota zwiększenia budżetu Policji w 2023 r. wynikająca z niedoborów wyniosła 1 335 019 tys. zł, co stanowiło 113 % kwoty potrzeb szacowanych przez MSWiA po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2023 r. (1 180 685 tys. zł) oraz 87 % kwoty nieuwzględnionych przez Radę Ministrów potrzeb zgłaszanych na etapie planowania budżetu (1 527 128 tys. zł).

Niedoszacowanie potrzeb w planie wydatków na 2023 r. spowodowało powstanie nieprawidłowości:

²⁰ Zaniechania Biura Ochrony Rządu.

- na koniec 2023 r. Policja wykazała zobowiązania wymagalne w kwocie 1 900,6 tys. zł. Zobowiązania wymagalne stanowiły odsetki od nieterminowo regulowanych w 2023 roku zobowiązań, w przeważającej części wobec Orlen S.A. spowodowanych brakiem środków finansowych. Odsetki nie zostały opłacone z rezerwy na zobowiązania wymagalne z uwagi na to, że były prowadzone rozmowy z Orlen S.A. w sprawie anulowania tych zaległości;
- zapłaty odsetek naliczonych przez kontrahentów od nieterminowych płatności na łączną kwotę 940 tys. zł;
- nienaliczenia, niezarejestrowania lub niewłaściwego zarejestrowania odsetek od zobowiązań przeterminowanych na łączną kwotę co najmniej 9 239,7 tys. zł;
- regulowania zobowiązań po terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań na łączną kwotę 249 446,4 tys. zł;
- zaciągnięcia zobowiązań z przekroczeniem lub bez upoważnienia w planie finansowym na łączną kwotę 207 390,1 tys. zł;
- zawarcia 49 umów na łączną kwotę 7 072,6 tys. zł niemających na dzień ich podpisania w pełni zabezpieczonych środków w planie finansowym.

W procesie planowania wydatków na rok 2024 zwiększono wydatki rzeczowe Policji o kwotę 1 mld zł w celu zlikwidowania występującego od lat niedoboru środków budżetowych i uniknięcia w kolejnych latach konieczności dofinansowania Policji ze źródeł pochodzących spoza planu wydatków części 42.

Powyższe spowodowało, że w większości KWP oraz KSP, na etapie opracowania projektu planu finansowego na 2023 r., nie przeprowadzono kompleksowych analiz ani kalkulacji w celu oszacowania rzeczywistych potrzeb niezbędnych do zapewnienia działalności KWP na 2023 r.²¹ W jednostkach, w których prowadzone były częściowe analizy, wyniki nie były przekazywane do KGP. Z uwagi na niedokonanie ww. analiz i kalkulacji KWP nie dysponowały szczegółowymi danymi o rzeczywistych potrzebach. Jak wskazywali Komendanci Wojewódzcy jedną z przyczyn była niemożność precyzyjnego określenia potrzeb na etapie planowania budżetu. NIK nie podzieliła tej argumentacji, a dowodem na nieprawdziwość tej tezy jest fakt, że w KWP w Szczecinie dokonano szczegółowej analizy potrzeb i poinformowano KGP o brakujących środkach na zadania Komendy w podziale na poszczególne pozycje wydatków²².

Zdaniem NIK, identyfikacja potrzeb Policji jest kluczowa w procesie wstępnego etapu planowania, ponieważ pozwala na uwzględnienie różnorodnych perspektyw i celów w planach budżetowych. W ten sposób można lepiej zrozumieć potrzeby i oczekiwania podległych dysponentów budżetu państwa, a tym samym bardziej precyzyjnie i efektywnie zarządzać finansami Policji. Zasadnym byłoby żądanie od tych jednostek rzetelnych analiz oraz zgłaszania potrzeb już na etapie wstępnego planowania, zaś na etapie tworzenia analizy w KGP uwzględnienie prognozowanych czynników makroekonomicznych (np. prognozowana inflacja i związany z nią wzrost kosztów paliwa, usług, energii itp.) i wyraźne wskazywanie Ministrowi SWiA ryzyk wynikających z niedoszacowania środków, w tym zwłaszcza dotyczących zapewnienia oczekiwanego przez obywateli poziomu bezpieczeństwa na terenie całego kraju. Minister SWiA powinien bezwzględnie informować Ministra Finansów o realnych potrzebach finansowych Policji, ze szczegółowym wyspecyfikowaniem oszacowanych wydatków. Biorąc pod uwagę notoryczne niedoszacowanie Policji już na etapie wstępnych limitów wydatków, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność podjęcia tych działań ze znacznym wyprzedzeniem przed planowanym przyznaniem wstępnych kwot wydatków. Ma to na celu umożliwienie Ministrowi Finansów urealnienie przyznawanych Ministrowi SWiA limitów wydatków na rok przyszły.

W konsekwencji, KGP jako dysponent II stopnia dokonał podziału przyznanych przez Ministra SWiA wstępnych kwot wydatków na poszczególnych dysponentów III stopnia nieadekwatnie do potrzeb, pozostawiając najwięcej środków budżetowych na KGP BF (280,66 %) a najmniej na SP Katowice (84,62 %)²³. We wstępnym projekcie planu wydatków budżetowych KGP dysponenta III stopnia

²¹ Z wyjątkiem KWP w Szczecinie.

²² Do pisma załączono tabelaryczny wykaz brakujących środków na zadania Komendy (pn. „Potrzeby nie znajdujące pokrycia w limicie przyznanym na 2023 r.”), w którym ujęto wydatki łącznie na kwotę 78 081 tys. zł, w tym m.in.: w § 4210 zakup materiałów 28 017 tys. zł, 4260 zakup energii 12 280 tys. zł, 4270 zakup usług remontowych 10 415 tys. zł, 4300 zakup usług pozostałych 10 270 tys. zł, 4250 zakup sprzętu i uzbrojenia 4 341 tys. zł, 4390 zakup usług ekspertyz i opinii 3 675 tys. zł, 4410 podróże służbowe krajowe 2060 tys. zł, 4480 podatek od nieruchomości 1050 tys. zł. Komenda nie otrzymała odpowiedzi na ww. pismo.

²³ W projekcie ustawy budżetowej (do limitu) w stosunku do wykonania budżetu w 2021 (dotyczy paragrafów z czwartą cyfrą 0) KGP BF (dysponenta III stopnia) – 280,66 %, KWP Łódź – 101,64 %, KWP Lublin – 98,26 %, KWP Rzeszów – 98,24 %, KWP Bydgoszcz – 97,98 %, KWP Radom – 97,88 %, KWP Poznań – 97,75 %, KWP Olsztyn – 97,67 %, KWP Opole – 97,55 %, KWP Katowice – 97,37 %, KWP Wrocław – 96,47 %, KWP Gdańsk – 96,43 %, KWP Gorzów Wlkp. – 96,37 %, KWP Kraków – 96,12 %, KWP Kielce – 96,05 %, SP Piła – 95,79 %, KWP Szczecin – 95,51 %, KWP Białystok – 95,17 %, KSP Warszawa – 93,21 %, SP Słupsk – 92,45 %, CSP Legionowo – 92,28 %, SP Katowice – 84,62 %.

zaplanowano środki finansowe, które nie zostały zrealizowane w 2023 r. ani nie były realizowane w latach poprzednich 2021-2022. Dotyczyło to rozdziałów 75403 – Jednostki terenowe Policji²⁴, w rozdziale 75404 – Komendy wojewódzkie Policji²⁵ oraz w rozdziale 75405 Komendy powiatowe Policji²⁶ na łączną kwotę 1 046 666 tys. zł, co spowodowało nadwyżkę KGP jako dysponenta III stopnia. NIK wskazuje, że zaplanowanie wydatków w rozdziałach, z których KGP jako dysponent III stopnia nie dokonywała wydatków w latach 2021-2023 r. było działaniem nierzetelnym, gdyż powodowało to nadwyżkę planu finansowego w tej jednostce w stosunku do jej realnych potrzeb i tym samym zaburzało przejrzystość procesu planowania i realizacji budżetu.

4.2.2. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2023 wydatki budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne zostały pierwotnie zaplanowane w wysokości 31 945 976 tys. zł, a po zmianie ustawy budżetowej – 32 114 019 tys. zł. Plan finansowy został zwiększony o 4 409 336,6 tys. zł, do kwoty 36 355 312,6 tys. zł, głównie środkami z rezerw celowych.

W 2023 r. w części 42 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 36 194 781,8 tys. zł, co stanowiło 99,6 % planu po zmianach. W porównaniu do roku 2022 nastąpił wzrost wykonania wydatków o 7 763 708,3 tys. zł, tj. o 27,3 %, co było spowodowane głównie wzrostem wydatków na dotacje o 52 099,1 tys. zł, świadczeń na rzecz osób fizycznych o 2 830 088,4 tys. zł, bieżących wydatków jednostek o 3 647 002,1 tys. zł oraz wydatków majątkowych o 1 234 518,6 tys. zł.

Plan wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) po zmianach wyniósł 306 096,3 tys. zł, w tym zwiększenie o 49 466,3 tys. zł w związku z przyznaniem środków z rezerw celowych. Wykonanie wyniosło 304 046,2 tys. zł, tj. 99,3 % planu po zmianach. Wydatki były wyższe o 51 393,9 tys. zł (o 20,3 %) od wydatków poniesionych w 2022 r.

Wydatki na **wynagrodzenia** w części 42 w 2023 r. wyniosły według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach²⁷ 13 122 926,2 tys. zł i wzrosły o 1 164 369,6 tys. zł (9,7 %) względem 2022 r. Wzrost wydatków był spowodowany m.in.:

1. Ujęciem dodatkowych środków na podwyżki wynagrodzeń i uposażeń (wzrost o 7,8 %);
2. Wzrostem uposażeń funkcjonariuszy w związku z wejściem w życie przepisów:
 - rozszerzających grupę funkcjonariuszy Policji uprawnionych do otrzymania dodatku stołecznego, a także ustanawiających minimalny próg wysokości dodatku funkcyjnego na stanowiskach służbowych uprawniających do tego dodatku;
 - wprowadzających dodatek za pełnienie służby na obszarze miasta stołecznego Warszawy dla funkcjonariuszy Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Ochrony Państwa;
 - wprowadzających dodatek graniczny dla funkcjonariuszy Straży Granicznej;
 - ustanawiających minimalny próg wysokości dodatku funkcyjnego na stanowiskach służbowych uprawniających do tego dodatku dla funkcjonariuszy Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej.
3. Zwiększeniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego (nagród rocznych) naliczonych zgodnie z ustawowo określonymi zasadami.
4. Ujęciem dodatkowych środków przyznanych decyzją Ministra Finansów²⁸ na nagrody Ministra SWiA dla funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych i administracji za osiągnięcia w służbie za 2023 r.
5. Zwiększeniem wydatków na wynagrodzenia dla Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w związku z koniecznością sfinansowania regulacji wynagrodzeń od dnia 1 listopada 2023 r. pracowników zatrudnionych w ww. jednostkach (środki z rezerwy celowej poz. 44).

²⁴ §§ 4010, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4180.

²⁵ §§ 3070, 4000, 4010, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4180, 4710, 4780, 6050, 6060.

²⁶ §§ 3070, 4000, 4010, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4180, 4710, 4780, 6050, 6060.

²⁷ Na podstawie korekty sprawozdania Rb-70 dysponenta części z dnia 30 kwietnia 2024 r.

²⁸ Decyzja z dnia 8 września 2023 r., znak: MF/FS7.4143.3.230.2023.MF.3573.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 7743 zł i wzrosło o 881 zł, tj. 12,8 % względem roku poprzedniego, w tym przeciętne wynagrodzenie brutto:

- pracowników (status 01) wzrosło średnio o 640 zł do kwoty 5595 zł miesięcznie,
- osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (status 02) wzrosło średnio o 1665 zł do kwoty 19 013 zł miesięcznie,
- pracowników służby cywilnej (status 03) wzrosło średnio o 756 zł do kwoty 6528 zł miesięcznie,
- funkcjonariuszy (status 10) wzrosło średnio o 941 zł do kwoty 8169 zł miesięcznie.

Przeciętne zatrudnienie w roku 2023 wyniosło 141 243 i było niższe o 3979 osób względem 2022 r., tj. spadek o 2,8 %. Na zmniejszenie przeciętnego zatrudnienia w 2023 r. względem 2022 r. składa się per saldo: spadek zatrudnienia funkcjonariuszy o 4059 osób oraz wzrost zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej o 24 osoby i osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 56 osób. Przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy w Policji, Straży Granicznej i Służbie Ochrony Państwa w 2023 r. zmniejszyło się w stosunku do roku 2022 o 3,4 %.

Wydatki na wynagrodzenia w MSWiA (dysponent III stopnia) według Rb-70 wyniosły 132 624 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2022 r. o 37 774 tys. zł, tj. o 39,8 %. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wyniosło 15 355,8 zł i wzrosło o 4 653,3 zł, tj. 43,5 %, w tym przeciętne wynagrodzenie brutto:

- pracowników (status 01) wzrosło średnio o 688,4 zł do kwoty 9 039,8 zł miesięcznie,
- osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (status 02) zmalało średnio o 106,9 zł do kwoty 17 448,7 zł miesięcznie,
- pracowników służby cywilnej (status 03) wzrosło średnio o 1 171 zł do kwoty 11 634 zł miesięcznie,
- funkcjonariuszy (status 10) wzrosło średnio o 35 781,1 zł do kwoty 51 042,1 zł miesięcznie.

Prezentowany w Rb-70 znaczny wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto funkcjonariuszy oddelegowanych do pracy w ministerstwie, w rzeczywistości został spowodowany wykonaniem rezerwy celowej (poz. 56) przeznaczonej na nagrody za osiągnięcia w służbie w 2023 r. (30 000 tys. zł), przyznane przez Ministra SWiA dla funkcjonariuszy zatrudnionych we wszystkich służbach resortu spraw wewnętrznych, a nie tylko - jak wynika z Rb-70 - dla oddelegowanych do pracy w Ministerstwie, co było działaniem niezgodnym z obowiązującymi przepisami w tym zakresie oraz zwiększeniem wydatków na fundusz nagród ministra (3 494 tys. zł), przeznaczony na nagrody pieniężne za osiągnięcia w służbie oraz zapomogi z tytułu zdarzeń losowych - również dla funkcjonariuszy zatrudnionych we wszystkich służbach resortu, a nie tylko - jak wynika z Rb 70 - dla oddelegowanych do pracy w Ministerstwie. Wzrost wynagrodzeń (we wszystkich statusach) spowodowany był podwyższeniem o 7,8 % kwoty bazowej. Zatrudnienie w 2023 r. zmniejszyło się o 2,5 % i wyniosło przeciętnie 719,7 osób. Zmiany te spowodowane były przede wszystkim fluktuacją kadr w urzędzie.

W 2023 r. w 16 komendach wojewódzkich Policji oraz Komendzie Stołecznej Policji i Komendzie Głównej Policji raporty dotyczące odejścia ze służby w związku z przejściem na emeryturę złożyło 2382 funkcjonariuszy, z czego 895 zmieniono wysokość dodatków w wyżej wskazanym okresie:

- 892 zwiększono dodatki funkcyjne lub służbowe w okresie czterech miesięcy przed odejściem ze służby. Średnia kwota zwiększenia wyniosła 560,5 zł i mieściła się w przedziale od 2 zł do 3 tys. zł;
- trzem obniżono dodatki w kwocie od 122 zł do 800 zł.

W przypadku 475 z 892 (53,3 %) funkcjonariuszy zwiększenie kwoty dodatku nastąpiło po złożeniu raportu o zwolnienie ze służby (od 1 do 91 dni), a w 21 przypadkach tego samego dnia. Jednocześnie 338 funkcjonariuszom dodatek zwiększono w przeciągu miesiąca poprzedzającego złożenie raportu o odejście ze służby, w tym w 168 przypadkach na maksymalnie 7 dni przed, a w przypadku 36 funkcjonariuszy miało to miejsce dzień przed złożeniem przedmiotowego wniosku.

Kontrola w KGP, KSP i we wszystkich KWP wykazała, że spośród 2408 funkcjonariuszy, którzy złożyli wnioski w 2023 r. i I kwartale 2024 r. oraz odeszli ze służby, 92 funkcjonariuszom²⁹ (tj. 3,8 % ogółu) wydano rozkazy podwyższające dodatki funkcyjne/służbowe po dacie lub w dniu złożenia przez nich raportów o zwolnienie ze służby. Kwoty podwyższenia dodatków wyniosły od 0,1 tys. zł do 2 tys. zł, tj. od 0,2 % do 3,9 % (łącznie kwota 51,8 tys. zł).

²⁹ KGP, KWP w Kielcach, KWP w Krakowie, KWP w Szczecinie, KWP w Radomiu, KWP w Gdańsku, KWP w Bydgoszczy, KWP w Białymstoku, KWP w Olsztynie, KWP w Łodzi, KWP w Katowicach. Ponadto w KWP w Lublinie stwierdzono przypadek przyznania dodatku w kwocie 0,4 tys. zł przed złożeniem raportu, ale po uzyskaniu deklaracji funkcjonariusza o zamiarze odejścia ze służby.

Ponadto wobec 32 byłych Komendantów Wojewódzkich Policji i Zastępców Komendantów Wojewódzkich Policji, którzy odeszli ze służby na przełomie 2023 i 2024 r. wydano rozkazy podwyższające dodatki funkcyjne w okresie bezpośrednio poprzedzającym ich odejście na zaopatrzenie emerytalne (na łączną kwotę 55,6 tys. zł), w tym wobec pięciu funkcjonariuszy po dacie złożenia raportów o zwolnienie ze służby (kwota od 1,1 tys. zł do 2 tys. zł, tj. od 2 % do 3,6%; łącznie 7,6 tys. zł). W rozkazach podwyższających dodatki funkcyjne m.in. nie określono, jaki okres służby poddawano ocenie, czy też jakie szczególne osiągnięcia funkcjonariusza spowodowały podwyższenie dodatku. Tym samym nie wskazano, jakimi przesłankami kierowali się przełożeni właściwi w sprawach osobowych podejmując przedmiotowe decyzje. Wskazanym wyżej funkcjonariuszom w okresie czterech miesięcy przed odejściem ze służby zostały przyznane nagrody motywacyjne na kwotę 592,6 tys. zł.

W ocenie NIK zasadniczą lub też nawet jedyną przyczyną wydania wskazanych powyżej rozkazów personalnych było dążenie do zwiększenia uposażeń emerytalnych funkcjonariuszy odchodzących ze służby w Policji. Działanie takie pozostawało w sprzeczności z zasadami przyznawania dodatków do uposażenia³⁰, które powinny premiować szczególnie, wykonywane w danym okresie obowiązki (dodatek funkcyjny) oraz wysoką jakość wywiązywania się z powierzonych zadań (dodatek służbowy). Powyższe zostało również potwierdzone podczas kontroli KGP w KWP w Olsztynie. Kontrola wykazała, że komendant nie zastosował kryterium wynikającego z rozporządzenia w sprawie dodatków, a tylko pozornie wskazał, że dokonał wymaganej oceny i że była ona podstawą podjęcia decyzji.

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

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń przedstawiono w załączniku nr 7.7 do Informacji.

Dominującą pozycję stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych, które wyniosły 18 614 861,5 tys. zł i były wyższe od wykonania w 2022 r. o 3 647 002,1 tys. zł (stanowiły 51,4 % wydatków ogółem).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały zrealizowane w kwocie 15 408 840,9 tys. zł (42,6 % wydatków), co stanowiło wzrost w porównaniu do 2022 r. o 22,5 %, tj. 2 830 088,5 tys. zł. Środki zostały przeznaczone głównie na wypłaty emerytur, rent rodzinnych i inwalidzkich dla funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i ich rodzin; dodatki wypłacane świadczeniobiorcom oraz jednorazowe świadczenia pieniężne (tzw. 13 i 14 emerytury).

Wykonanie wydatków majątkowych wyniosło 1 849 110,4 tys. zł (5,1 % wydatków ogółem). W porównaniu do 2022 r. wykonanie było wyższe o 1 234 518,6 tys. zł (tj. o 200,8 %). Zadania dotyczyły m.in. realizacji inwestycji budowlanych obiektów Policji, Straży Granicznej, zakupu sprzętu transportowego i sprzętu informatycznego.

Plan **wydatków majątkowych** w MSWiA (dysponent III stopnia) obejmował 19 zadań o łącznej wartości 15 145 tys. zł. W trakcie roku wprowadzono do planu 15 nowych zadań na kwotę 2 074 tys. zł, a także zrezygnowano z ośmiu zadań na kwotę 2 530 tys. zł. Ostateczny plan wydatków majątkowych MSWiA po zmianach wyniósł 13 418,5 tys. zł i zakładał realizację 26 zadań.

Wykonanie wydatków majątkowych w jednostce kontrolowanej wyniosło 12 560,9 tys. zł, tj. 93,6 % planu po zmianach. Zrealizowane wydatki majątkowe dotyczyły w szczególności: przebudowy budynku przy al. J.Ch. Szucha 2/4 w Warszawie wraz z dostosowaniem do wymogów ochrony przeciwpożarowej, budowy modułu bezpieczeństwa sieci GovNet, rozbudowy systemu backup, zakupu (modernizacji)

³⁰ Określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. z 2015 r. poz.1236, ze zm.).

zapory sieciowej LAN Data Center, przebudowy zasilania gwarantowanego serwerowni przy ul. Stefana Batorego 5 w Warszawie.

Szczegółowe dane o wydatkach budżetu państwa przedstawiono w załączniku nr 7.6 do Informacji.

Dysponent części 42 otrzymał w 2023 r. środki z **rezerwy ogólnej** budżetu państwa w łącznej wysokości 16 024,1 tys. zł, z których wykorzystano 13 952,2 tys. zł (87,1 %). Największe kwoty rezerwy ogólnej wydatkowano na sfinansowanie zakupu 16 dodatkowych pojazdów do realizacji zadań specjalnych, jako pojazdy ochronne do przewozu osób ochraniających oraz grup przygotowawczych (wykonanie 8385,6 tys. zł), zakup samochodów osobowo-terenowych opancerzonych oraz samochodu osobowo-terenowego (wykonanie 4139,8 tys. zł). Niewykorzystana kwota w wysokości 2071,8 tys. zł dotyczyła przede wszystkim realizacji przez Policję przedsięwzięcia szkoleniowego z użyciem floty transportowej oraz policyjnego śmigłowca S-70i Black Hawk wraz z załogą i funkcjonariuszami Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji BOA na terytorium Republiki Mołdawii (na realizację zadania wydatkowano 95,1 tys. zł z planowanych 500 tys. zł) oraz zakupu samochodów osobowo-terenowych opancerzonych oraz samochodu osobowo-terenowego (na realizację zadania wydatkowano 4 139,8 tys. zł z planowanych 5560 tys. zł).

Analizą i badaniem objęto wszystkie ww. rezerwy (badanie przeprowadzone zostało w SOP, KGP). W przypadku przedsięwzięcia szkoleniowego realizowanego przez CPKP BOA nie stwierdzono nieprawidłowości, w szczególności środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i wynikały z potrzeby jednostki. Niepełne wykorzystanie środków wynikało m.in. z założenia, że dysponentem śmigłowca będzie podmiot spoza resortu, jednak w późniejszym etapie planowania zdecydowano o zaangażowaniu policyjnego śmigłowca.

W przypadku zakupu pojazdów przez SOP NIK zauważa, że potrzeba poniesienia ww. wydatków w 2023 r. była znana już na II etapie planowania budżetu SOP, jednak w ostatecznym projekcie planu nie uzyskała finansowania. Niewykorzystane środki wynikały z oszczędności po przeprowadzonym postępowaniu na dostawę dwóch samochodów osobowo-terenowych opancerzonych. Środki w kwocie 1420,1 tys. zł zostały zgłoszone do blokady wydatków.

MSWiA (dysponent III stopnia) nie otrzymał środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Dysponent części uzyskał w 2023 r. środki z **rezerw celowych** w łącznej wysokości 4 065 421,3 tys. zł (z wyłączeniem środków na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich). Rezerwy zostały wykorzystane w kwocie 3 944 206,5 tys. zł, tj. 97 % kwoty przyznanej. Niewykorzystane środki rezerw w wysokości 121 214,7 tys. zł dotyczyły m.in. realizacji budowy zabezpieczenia granicy państwowej na odcinku granicy z Federacją Rosyjską przez Komendę Główną Straży Granicznej (na realizację zadania wydatkowano 298 351 tys. zł). Niewykorzystanie środków wynikało z opóźnień w realizacji zadania przez wykonawcę.

Niewykorzystane środki wynikały również z niepełnego wydatkowania środków na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych³¹ oraz ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich³² (na realizację zadania wydatkowano 111 971,6 tys. zł), jak również ze zwrotów przekazanych wypłat świadczeń ratowniczych, oraz niższej niż planowano liczby wypłat świadczeń osobom uprawnionym.

Plan wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony o środki z rezerw celowych w łącznej wysokości 49 817,4 tys. zł, które zostały wykorzystane w kwocie 49 773,6 tys. zł (99,9 %). Rezerwy dotyczyły przede wszystkim zadań związanych z realizacją pomocy dla repatriantów, w tym zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, zgodnie z ustawą o repatriacji (18 588 tys. zł). Środki zostały wykorzystane w pełnej wysokości. Najwyższe środki (z rezerwy celowej poz. 56), dysponent III stopnia przeznaczył na nagrody przyznawane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dla funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych i administracji za osiągnięcia w służbie w 2023 roku (30 000 tys. zł). Środki zostały wykorzystane w pełnej wysokości. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z uzasadnieniem decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023 środki z tej rezerwy powinny zostać przekazane do dysponentów, u których wystąpi zapotrzebowanie na przedmiotowe środki, w związku ze zmianami systemowymi i organizacyjnymi, tymczasem zostały przeznaczone na nagrody dla funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych za osiągnięcia w 2023 r. Środkami z tej rezerwy zwiększono plan finansowy MSWiA (dysponenta III stopnia), który następnie przekazał je zasilając

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 233.

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 1154, ze zm.

przelewem redystrybucyjnym konta pomocnicze podległych Ministrowi służb. Przekazanie tych środków na nagrody dla funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych i administracji, niezatrudnionych w ministerstwie za pośrednictwem ministerstwa (dysponenta III stopnia) spowodowało, że w sprawozdaniu Rb-70 stwierdzono znaczne zwiększenie wynagrodzeń w stosunku do 2022 r.³³ Zdaniem NIK takie działania Ministra SWiA było nierzetelne i niezgodne z obowiązującymi przepisami. Nieprawidłowy sposób wydatkowania środków rezerwy poz. 56 przez dysponenta III stopnia skutkowało wykazaniem w sprawozdaniu Rb-28 i Rb-BZ1 jako wydatków na wynagrodzenia funkcjonariuszy kwot, które zostały przekazane innym jednostkom budżetowym. W tym zakresie NIK oceniła negatywnie sprawozdania Rb-28 i Rb-BZ1 dysponenta III stopnia.

W wyniku analizy i badań (przeprowadzonych we wszystkich jednostkach kontrolowanych) dokumentacji dotyczącej przyznania środków pochodzących z rezerw celowych na łączną kwotę 1 369 199,12 tys. zł stwierdzono, że wnioskowanie środków wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe, a po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzono zmiany w planach finansowych jednostek. W jednym z badanych przypadków (KWP w Łodzi), środki w kwocie 131,4 tys. zł nie zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, bowiem środki pochodzące z rezerwy na uregulowanie w 2023 r. zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa zostały częściowo przeznaczone na opłacenie faktur, których termin wymagalności przypadał na 2024 r.

Ponadto NIK stwierdziła także nieprawidłowość w zakresie wystąpienia przez SOP o przydział rezerwy celowej poz. 35 – sfinansowanie wypłaty świadczenia motywacyjnego w kwocie 2 470 tys. zł. Komendant SOP złożył wniosek o przyznanie rezerwy celowej w zakresie, w którym SOP posiadał zaplanowane własne środki budżetowe. W konsekwencji środki, które pierwotnie powinny zostać przeznaczone na wypłatę świadczenia motywacyjnego zostały przeznaczone na sfinansowanie niedoborów w zakresie: rekompensaty pieniężnej wypłacanej funkcjonariuszom za czas służby przekraczający określoną normę, nagród jubileuszowych i pozostałych należności funkcjonariuszy.

W ocenie NIK 49 % środków rezerw celowych powinno zostać ujętych w pierwotnych planach jednostek, w szczególności środki na uregulowanie zobowiązań Skarbu Państwa w zakresie: rekompensaty pieniężnej za ponadnormatywny czas służby dla uprawnionych funkcjonariuszy i funkcjonariuszy odchodzących ze służby, świadczeń pieniężnych wypłacanych funkcjonariuszom zwolnionym ze służby³⁴, kosztów dojazdu osób uprawnionych mieszkających poza siedzibą jednostki³⁵. W przypadku KGP NIK oceniła, że powyższe praktyki wskazują na brak zapewnienia ciągłości finansowania działalności Komendy z budżetu państwa w wysokości odpowiedniej do realizowanych i zaplanowanych do realizacji na 2023 r. zadań. W związku z niedoszacowaniem budżetu Policji podejmowano m.in. działania zmierzające do przedłużenia terminów płatności zobowiązań wobec Polskiego Koncernu Naftowego Orlen S.A. nawet o 6 miesięcy.

Dysponent części 42 podejmował niezwłocznie decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków w ramach budżetu państwa na podstawie art. 177 ufp, zgodnie z wnioskami kierowanymi przez podległych dysponentów. Blokady zostały zrealizowane na łączną kwotę 132 962 tys. zł (203 decyzje), w tym środki z rezerw celowych w wysokości 119 897 tys. zł (124 decyzji).

Prezes Rady Ministrów nie wydał wiążącego polecenia dysponentowi części 42 – Sprawy wewnętrzne wpłaty środków ani na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 ani na Fundusz Pomocy.

Z budżetu dysponenta części 42 w roku 2023 na **dotacje** przyznano środki w kwocie 495 174,1 tys. zł, w tym: 107 391 tys. zł na wydatki majątkowe Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej MSWiA (dalej: SP ZOZ MSWiA), 140 302,9 tys. zł na wydatki majątkowe dla Państwowego Instytutu Medycznego MSWiA (dalej: PIM MSWiA) oraz 125 407,8 tys. zł na dotacje podmiotowe dla dwóch uczelni służb państwowych (Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie³⁶ i Szkoły Głównej Służby Pożarniczej³⁷). Dotacje zostały wykorzystane w kwocie 482 576,3 tys. zł (97,4 % przyznaných środków). Dysponent części 42 w roku 2023 przyznał subwencje z budżetu dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w kwocie 38 903 tys. zł.

³³ W dziale 754, rozdziale 75495 w ramach statusu zatrudnienia 10 przeciętne wynagrodzenie brutto wzrosło średnio o 35 781,1 zł do kwoty 51 042,1 zł miesięcznie.

³⁴ Świadczenia pieniężne zgodnie z art. 117 ustawy o Policji, wypłacane przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby.

³⁵ Zgodnie z art. 93 ustawy o Policji policjantowi, który zajmuje lokal mieszkalny w miejscowości pobliskiej miejsca pełnienia służby, przysługuje zwrot kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby w wysokości ceny biletów za przejazd koleją lub autobusem.

³⁶ Od 1 sierpnia 2023 r. Akademia Policji.

³⁷ Od 1 sierpnia 2023 r. Akademia Pożarnicza.

Szczegółową kontrolą objęto dotacje przyznane na kwotę 105 739,3 tys. zł, co stanowiło 22 % wartości wydatków na dotacje. W wyniku badania stwierdzono, iż przekazywanie dotacji celowych Górskiemu Ochotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu³⁸, Stowarzyszeniu „Łączy Nas Granica”³⁹ oraz Stowarzyszeniu Grupa Ratownicza Nadzieja⁴⁰ następowało zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp, warunkami określonymi w umowach i zgłaszanym przez beneficjentów zapotrzebowaniem. Rozliczenie następowało zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach. Sprawozdania zostały zaakceptowane przez Ministra SWiA. Zadania określone w umowach zostały zrealizowane, a dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

W dniach od 3 marca do 29 listopada 2023 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zawarł 23 umowy z Państwowym Instytutem Medycznym MSWiA (dalej: PIM) na udzielenie dotacji celowych na dofinansowanie realizacji inwestycji budowlanych i zakupów sprzętu i aparatury medycznej na łączną kwotę 140 302,9 tys. zł, z których wykorzystano 129 506,4 tys. zł.

Badaniem objęto, na próbie 9 umów na łączną kwotę 84 322,2 tys. zł, dotacje dla Państwowego Instytutu Medycznego MSWiA w Warszawie na dofinansowanie realizacji inwestycji dotyczącej zakupu sprzętu i aparatury medycznej oraz modernizacji posiadanych przez PIM urządzeń medycznych (62 259,8 tys. zł) oraz na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji budowlanej (22 062,4 tys. zł). Stwierdzono, że dotacji udzielono pomimo braku wystąpienia przesłanek określonych w art. 115 ust. 3 i 4 ustawy o działalności leczniczej.

W badanej próbie przyznane dotacje zostały wykorzystane w kwocie 105 739 tys. zł, tj. w 99,9 %, co stanowiło 22 % wartości udzielonych dotacji w części 42 w 2023 r.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki budżetowe ponoszone w kontrolowanych jednostkach na próbie⁴¹ 2432 dowodów księgowych w łącznej wysokości 984 641,5 tys. zł, tj. 6,1 % wydatków zrealizowanych w tych jednostkach. We wszystkich jednostkach objętych kontrolą badanie wykazało, że były one dokonywane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp. W kontrolowanych jednostkach Policji stwierdzono nieprawidłowości polegające na naruszeniu przede wszystkim art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być ponoszone w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Opóźnienia od pierwotnego terminu płatności wynosiły od 1 do 222 dni, co szczegółowo opisano w części 4.2.1. *Planowanie i monitorowanie wydatków Policji* niniejszej Informacji.

W Służbie Ochrony Państwa stwierdzono jeden przypadek niezastosowania mechanizmu podzielonej płatności w przypadku zapłaty za fakturę na kwotę 11 089 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 108a ust. 1a ustawy o VAT i art. 108a ust. 1c ustawy o VAT.

Szczegółowym badaniem prawidłowości udzielania **zamówień publicznych** objęto trzy postępowania prowadzone przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia), w wyniku których wydatkowano w 2023 r. środki publiczne w wysokości 373 tys. zł. Dwa zamówienia w ramach doboru celowego dotyczyły promocji i reklamy. W trybie podstawowym bez negocjacji wg procedury krajowej przeprowadzono jedno postępowanie, a w dwóch przypadkach zamówienia udzielone zostały z wyłączeniem przepisów upzp z uwagi na ich wartość nieprzekraczającą 130 tys. zł. We wszystkich badanych zamówieniach stosowano zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, a realizacja zamówień była zgodna z treścią umów.

W wyniku analizy przygotowania, przeprowadzenia i udzielenia dwóch zamówień publicznych stwierdzono prawidłowość działań w zakresie zgodności z zasadami wynikającymi z upzp i regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się przepisów ustawy upzp. Jednego postępowania nie zgłoszono do planu zamówień publicznych z uwagi na pilność procedowania wniosku oraz bardzo krótki termin realizacji zamówienia. NIK zaznaczyła, że mimo pilnego trybu procedowania należało wezwać wnioskodawcę do stosownego uzupełnienia wniosku.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie wynikającym z art. 23 upzp, tj. obowiązku publikacji planu zamówień publicznych i jego aktualizacji zarówno na stronie internetowej Ministerstwa,

³⁸ Przekazano 21 305,1 tys. zł na zapewnienie gotowości ratowniczej na terenie Polski południowej i zakup wyposażenie ratowników górskich w sprzęt i ekwipunek.

³⁹ Przekazano 50 tys. zł na wsparcie służb (Straż Graniczna, Policja) realizujących działania na granicy w związku z atakiem o charakterze hybrydowym wymierzonym w Polskę i inne kraje Unii Europejskiej ze strony reżimu białoruskiego.

⁴⁰ Przekazano 62 tys. zł na wsparcie służb (Straż Graniczna, Policja) realizujących działania na granicy w związku z atakiem o charakterze hybrydowym wymierzonym w Polskę i inne kraje Unii Europejskiej ze strony reżimu białoruskiego.

⁴¹ Doboru próby dokonano na podstawie wylosowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów z zastosowaniem metody MUS oraz doboru celowego dokumentów księgowych.

jak i w Biuletynie Zamówień Publicznych. Nie stwierdzono też nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku wynikającego z art. 82 upzp, tj. publikacji w BZP rocznego sprawozdania z realizacji zamówień publicznych przez MSWiA w 2023 r.

Nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych stwierdzono w 4 jednostkach podległych i dotyczyły one:

1. Zawarcia dwóch umów na dostawę materiałów higienicznych o łącznej wartości 171,8 tys. zł z pominięciem przepisów upzp (KWP w Lublinie),
2. Nieodrzućenia oferty wykonawcy w postępowaniu na zakup wyposażenia mundurowego, pomimo że była ona częściowo niezgodna w zakresie wymaganego składu materiałowego opisanego w warunkach zamówienia (KWP w Lublinie),
3. Doprecyzowania opisu zamówienia na wykonanie białego montażu poprzez wskazanie znaku towarowego jednego z producentów bez wskazania kryteriów stosowanych w celu oceny równoważności (KWP w Kielcach),
4. Niepodania w protokole z postępowania informacji o wszystkich faktycznie złożonych oświadczeniach, wymaganych przez upzp (KWP w Kielcach),
5. Podania w ogłoszeniu o wykonaniu umowy zamieszczonym w BZP informacji, że umowa ta nie była zmieniana, podczas gdy zawarto do niej aneks (KWP w Kielcach),
6. Pobrania od dwóch wykonawców zaliczek w formie pieniężnej w kwocie 50 tys. zł i 2000 tys. zł, choć taka forma zabezpieczenia nie jest dopuszczona przez upzp (KWP w Białymstoku),
7. Przekroczenia ustawowego terminu zamieszczenia ogłoszenia w BZP o wykonaniu umów (KWP w Białymstoku, KWP w Szczecinie),
8. Naruszenia w jednym postępowaniu przepisów upzp w zakresie dotyczącym zakazu przewidywania w projektach umowy postanowień dotyczących odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienia, a także obowiązków: zawarcia w umowie postanowień dotyczących wysokości kar umownych, postanowień określających łączną maksymalną wysokość kar umownych (KWP w Szczecinie),
9. Kierowania zapytań ofertowych do potencjalnych wykonawców zarówno pisemnie, jak i telefonicznie, gdy zgodnie z regulacjami wewnętrznymi powinny mieć formę pisemną (KWP w Szczecinie),
10. Nieopublikowania w BZP ogłoszenia o zmianie ogłoszenia (KWP w Szczecinie).

Łączne wydatki na **działania promocyjne i reklamowe** realizowane przez Ministerstwo w 2023 r. wyniosły 636,6 tys. zł, co stanowiło 0,21 % wszystkich wydatków zrealizowanych przez dysponenta III stopnia w 2023 r. Były wyższe o 9,76 % niż wydatki na działania promocyjne poniesione w 2022 r. Łącznie zrealizowano 27 przedsięwzięć i kampanii promocyjnych.

Do szczegółowego badania wydatków wybrano dwie kampanie informacyjne⁴² na łączną kwotę 186 tys. zł, tj. 29,2 % wszystkich wydatków promocyjnych. W żadnej z badanych kampanii na etapie planowania nie ustalono precyzyjnie zakładanego efektu, zaś w przypadku jednej z nich nie dokonano analizy faktycznych potrzeb i celowości wydatku, a po jej zakończeniu nie dokonano jej ewaluacji. Co więcej, Ministerstwo nie posiadało strategii komunikacji społecznej, co było niezgodne regulaminem organizacyjnym MSWiA⁴³. Nie prowadzono również rejestru realizowanych zadań promocyjno-reklamowych, nie stworzono planu działań komunikacyjnych na 2023 r.

W ocenie NIK brak sporządzenia strategii komunikacji i jej monitorowania przez Departament Komunikacji Społecznej było niezgodne z regulacjami wewnętrznymi, a w konsekwencji doprowadziło do nierzetelnego realizowania działań promocyjno-reklamowych podejmowanych przez Departament Komunikacji Społecznej MSWiA.

⁴² Kampanię outdoor „Bezpieczna Polska”, która obejmowała wydruk, montaż, wynajem powierzchni ekspozycyjnych, ekspozycje oraz demontaż dwóch projektów graficznych rozmieszczonych na nośnikach reklamowych we wszystkich województwach (129 tys. zł) realizowaną przez Departament Komunikacji Społecznej oraz kampanię informacyjno-edukacyjną w Internecie mającą na celu podniesienie świadomości społecznej na temat zjawiska handlu ludźmi (57 tys. zł) realizowaną przez Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji.

⁴³ § 17 ust. 4 zarządzenia nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. (Dz. Urz. MSWiA poz. 15, ze zm.) oraz zarządzenia nr 27 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2023 r. (Dz. Urz. MSWiA poz. 40).

Ponadto poddano kontroli umowę o wartości 92,3 tys. zł, której przedmiotem było świadczenie usługi zakupu czasu reklamowego przeznaczonego na emisję spotu poświęconego kampanii informacyjnej „Bezpieczna Polska” w kinach studyjnych. Ostatecznie nie została zrealizowana. Zamawiający odstąpił od nałożenia na wykonawcę kar umownych w wysokości 9,2 tys. zł, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym i niezgodnym z art. 42 ust. 5 ufp.

Dysponent części sprawował nadzór nad wydatkowaniem środków publicznych przez jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez Ministra SWiA, m.in. poprzez dokonywanie okresowej oceny wykonania budżetu, analizy miesięcznych sprawozdań Rb-28, występowanie do dysponentów podległych o wyjaśnienia zaistniałych negatywnych zdarzeń i przyczyn ich powstania. Nadzorował prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, w tym zatwierdzał informacje z realizacji zadań oraz prowadził kontrole wykonywania zleconych zadań publicznych.

4.2.3. WYDATKI BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W części 42 plan wydatków budżetu środków europejskich po zmianach wyniósł 326 859,5 tys. zł, w wyniku uruchomienia środków z rezerw celowych w wysokości 75 575,6 tys. zł oraz na podstawie trzech decyzji Ministra Finansów w zakresie przeniesienia środków europejskich z części budżetowej 17 do części 42 w wysokości 282 tys. zł. Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 313 220,7 tys. zł, tj. 95,8 %, i były wyższe względem 2022 r. o 171 647,1 tys. zł, tj. o 121,2 %.

Największe wydatki w budżecie środków europejskich poniesiono na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (231 869,3 tys. zł, tj. 99,6 % planu po zmianach), w ramach którego były realizowane projekty przez: Policję (206 877,9 tys. zł), Państwową Straż Pożarną (22 856,0 tys. zł) oraz Ministerstwo SWiA (2 135,4 tys. zł) oraz Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (47 817,1 tys. zł, tj. 99,8 % planu po zmianach), w ramach którego były realizowane zadania przez Ministerstwo SWiA.

Na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp dysponent części podjął dwie decyzje o blokadzie planowanych wydatków w budżecie środków europejskich w wysokości 12 340 tys. zł.

Dane o wydatkach budżetu środków europejskich przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 7.8 do Informacji.

W jednostce kontrolowanej (MSWiA) plan wydatków w ramach budżetu środków europejskich wyniósł po zmianach 50 031,9 tys. zł, z czego wydatkowano 49 952,5 tys. zł, tj. 99,8 % planu. Wydatki zostały poniesione m.in. na realizację projektów „Rozbudowa rządowej sieci teletransmisyjnej GovNet”, „Przebudowa budynku przy al. J. Ch. Szucha 2/4 w Warszawie”.

W skontrolowanych jednostkach badaniem próby wydatków objęto płatności z budżetu środków europejskich na kwotę 220 202,8 tys. zł, co stanowiło 76,9 % wydatków jednostek kontrolowanych. Stwierdzono, że wydatki zostały poniesione w sposób celowy, rzetelny i oszczędny, zgodnie z umową o dofinansowanie projektu. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących koniecznością płacenia odsetek, kar umownych lub opłat.

4.3. SPRAWOZDAWCZOŚĆ

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2023 r. przez dysponenta części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz sprawozdań jednostkowych MSWiA i pozostałych 19 jednostek kontrolowanych (w tym sprawozdań łącznych KGP jako dysponenta II stopnia):

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

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

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne i KGP (dysponent II stopnia) na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych jednostek (dysponentów trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (za wyjątkiem sprawozdania Rb-23 KWP w Szczecinie, w którym nie wykazano, ujętej na koncie 141 – „środki w drodze”, kwoty 2 340,1 tys. zł, znajdującej się na lokacie bankowej typu *overnight* oraz Rb-27, w którym nie wykazano należności w kwocie 2,6 tys. zł). Sprawozdania zostały zasadniczo sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał, co do zasady, w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań, a u dysponenta cz. 42 także ich rzetelność.

NIK zauważa jednakże, że:

- 1) z uwagi na niewykazywanie w rocznych sprawozdaniach Rb-28 zobowiązań wymagalnych, głównie z tytułu odsetek od niezapłaconych faktur za paliwo, przez m.in.: KWP w Poznaniu (821,1 tys. zł), KWP w Katowicach (808,6 tys. zł), KWP we Wrocławiu (710,5 tys. zł), KWP w Krakowie (678,7 tys. zł), KWP w Łodzi (636,4 tys. zł), KWP w Gdańsku (606,1 tys. zł), KWP w Lublinie (582,2 tys. zł), KWP w Szczecinie (500,1 tys. zł.), KWP w Olsztynie (456,1 tys. zł), KWP w Rzeszowie (444,4 tys. zł), KWP w Bydgoszczy (410,6 tys. zł), KWP w Białymstoku (365,6 tys. zł), KWP w Kielcach (347,3 tys. zł.) oraz KGP (103,1 tys. zł) sprawozdania ww. jednostek nie przedstawiały prawdziwego obrazu zobowiązań;
- 2) nieprawidłowy sposób wypłaty środków z rezerwy poz. 56 przez MSWiA jako dysponenta III stopnia (opisany na str. 18 niniejszej Informacji) skutkowało wykazaniem w sprawozdaniu Rb-28 i Rb-BZ1 wydatków, które faktycznie nie zostały poniesione na rzecz funkcjonariuszy zatrudnionych w Ministerstwie, a zostały przekazane na rachunki pomocnicze innych dysponentów III stopnia resortu spraw wewnętrznych. Zatem sprawozdania te nie odzwierciedlały wiarygodnych danych w zakresie wydatków bieżących poniesionych na wynagrodzenia i w tym zakresie NIK opiniuje je negatywnie.

4.4. KSIĘGI RACHUNKOWE

Zgodnie z założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzono u dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne na próbie dowodów księgowych na kwotę 55 760 tys. zł.

W wyniku kontroli stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych, za wyjątkiem trzech przypadków opóźnień w ujmowaniu w księgach rachunkowych operacji gospodarczych, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁴.

Stwierdzone nieprawidłowości o jednostkowym charakterze nie wpłynęły na wskazane w rocznych sprawozdanych budżetowych kwoty dochodów, wydatków, należności i zobowiązań. W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań rocznych obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Nie stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości.

⁴⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

5. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA PLANU FINANSOWEGO FUNDUSZU WSPARCIA POLICJI

5.1. WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO

5.1.1. Wykonanie planu przychodów

W 2023 r. przychody Funduszu Wsparcia Policji wyniosły 107 545,2 tys. zł, co stanowiło 93,4 % planu przychodów po zmianach (115 180,5 tys. zł) oraz 9,3 % przychodów osiągniętych w 2022 r. (1 151 014,3 tys. zł). Przychody Funduszu w 2020 i 2021 roku były wyższe i wynosiły 766 732,2 tys. zł za 2020 r. oraz 1 509 457,9 tys. zł za 2021 r. Przyczyną zmian wysokości realizowanych przychodów w latach 2020-2023 były zróżnicowane wpłaty środków z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Na dzień 31 grudnia 2023 r. należności FWP wyniosły 3061,4 tys. zł i były o 1583,1 tys. zł wyższe w porównaniu do stanu na koniec 2022 r. (1 478,3 tys. zł). Należności dotyczyły porozumień zawartych z samorządami lokalnymi – kwota 1 150 tys. zł (KWP Wrocław), 478 tys. zł (KWP Poznań), 1432,3 tys. zł - zaliczka na roboty budowlane (KWP Poznań) oraz nadpłaty równoważnika za umundurowanie – kwota 1 tys. zł (KWP Gdańsk).

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

Badaniem objęto przychody w łącznej kwocie 12 268,3 tys. zł. W ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości oprócz KWP w Szczecinie, w której zmianę planu FWP w kwocie 22,4 tys. zł stanowiącą i sklasyfikowaną jako Inne zwiększenia w kolejnych zmianach w planie i planie po zmianach na koniec 2023 r. wykazano jako odsetki, co było niezgodne ze stanem rzeczywistym.

5.1.2. Wykonanie planu kosztów

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-33 oraz Rb-40 FWP w 2023 r. koszty Funduszu Wsparcia Policji wyniosły 132 972,6 tys. zł, co stanowiło 93 % planu kosztów po zmianach (142 971,1 tys. zł).

Koszty realizacji zadań Funduszu Wsparcia Policji dotyczyły kosztów własnych (w tym w m.in. zakupu usług, zakupu sprzętu i uzbrojenia, podatków, opłat i składek) w kwocie 61 179,8 tys. zł (co stanowi 94,2 % kosztów własnych wg planu po zmianach oraz 5,6 % kosztów własnych z 2022 r.) oraz kosztów inwestycyjnych w kwocie 71 792,8 tys. zł (co stanowi 92 % kosztów inwestycyjnych wg planu po zmianach oraz 17 % kosztów inwestycyjnych z 2022 r.).

Szczegółowego badania kosztów FWP za 2023 r. dokonano na próbie 555 dowodów księgowych o wartości 57 873,2 tys. zł. Zbadane koszty stanowiły 43,5 % wszystkich kosztów Funduszu dotyczących 2023 r. (132 972,6 tys. zł) i były ujęte w ewidencjach księgowych Komendy Głównej Policji, Komendy Stołecznej Policji oraz szesnastu komend wojewódzkich Policji.

Badanie próby kosztów wykazało, że co do zasady ponoszone były one legalnie, gospodarnie i celowo, skalkulowano je i udokumentowano rzetelnie oraz poniesiono na cele i zadania FWP wskazane w ustawie o Policji. Stwierdzone nieprawidłowości na łączną kwotę 2 450,6 tys. zł dotyczyły:

- 1) naruszenia art. 44 ust. 3 ufp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań:
 - KWP w Bydgoszczy (1 230,9 tys. zł) - w 19 z 31 zbadanych przypadków stwierdzono, że nieterminowo dokonywano zapłaty zobowiązań Komendy, a opóźnienia w tym zakresie (dotyczące lutego 2023 r.), wynosiły od trzech do 24 dni;
 - KWP w Krakowie (481,5 tys. zł) - w przypadku ośmiu na 39 skontrolowanych dowodów księgowych płatności (dotyczące maja 2023 r.) dokonano 10 dni po upływie wskazanego terminu;
 - KGP (54,8 tys. zł) - w przypadku siedmiu faktur na łączną kwotę 20 617,4 tys. zł wystawionych, za dostawę energii elektrycznej, płatności dokonano z opóźnieniem wynoszącym od czterech do 36 dni. W związku z powyższym zapłacono odsetki z tytułu nieterminowych płatności w wysokości 54,8 tys. zł za 2023 r.;

- KWP w Łodzi (12,2 tys. zł) - nieterminowo uregulowano płatności wynikające z pięciu dowodów księgowych (spośród 46 badanych) na łączną kwotę 12,2 tys. zł. Opóźnienia wyniosły od sześciu do 103 dni⁴⁵ i dotyczyły not odsetkowych związanych z niedotrzymaniem terminu zapłaty faktur wystawionych w latach 2021-2023 za usługi pocztowe;
- 2) naruszenia art. 44 ust. 3 pkt. 3 ufp oraz postanowień umowy w zakresie zapłaty wynagrodzenia wykonawcy za dostawę stacji pipetującej TECAN przed całkowitą realizacją jej zakresu – KWP w Poznaniu (500 tys. zł);
 - 3) rozliczenia i ujęcia kosztów opracowania dokumentacji projektowej zadania pn. „Posterunek Policji w Sławoborzu - budowa nowej siedziby” w ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości budżetowej (Rb-33 za rok 2023) w § 4300 Zakup usług pozostałych, tj. w grupie kosztów bieżących, zamiast w § 6110 Wydatki inwestycyjne państwowych funduszy celowych, a także odpowiednio w Rb-40 za rok 2023 - w grupie kosztów bieżących zamiast kosztów inwestycyjnych. Powyższa kwalifikacja była niezgodna z obowiązującymi przepisami (rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym⁴⁶) i regulacjami wewnętrznymi KWP (polityka rachunkowości) – KWP w Szczecinie (141,7 tys. zł);
 - 4) braku na fakturze akceptacji Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji, nadzorującego służby finansowo-logistyczne KWP, w zakresie kontroli legalności, gospodarności i celowości potwierdzenia wykonania operacji gospodarczej wymaganej dla zakupu materiałów i usług w kwotach przekraczających 10 tys. zł - KWP w Gorzowie Wlkp. (29,5 tys. zł).

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

5.1.3. Stan funduszu i gospodarowanie wolnymi środkami

Na dzień 31 grudnia 2023 r. stan FWP wyniósł 5577,6 tys. zł, w tym środki pieniężne 3389,6 tys. zł.

W 2023 r. Dysponenci FWP nie lokowali wolnych środków w inny sposób niż poprzez przekazanie w depozyt u Ministra Finansów zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁴⁷.

5.1.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Zadania ujęte w planie finansowym w układzie zadaniowym FWP były zbieżne z zadaniami określonymi w art. 13 ustawy o Policji. W FWP określono cele i mierniki dla poszczególnych zadań i podzadań. Analiza mierników zrealizowanych w 2023 roku w ramach czterech zadań FWP łącznie wykazała, że osiągnięto zaplanowane wartości, m.in.:

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

⁴⁵ Odsetki zapłacone zostały 24 maja 2023 r., podczas gdy noty odsetkowe wpłynęły do KWP w okresie od 31 stycznia do 8 maja 2023 r., z terminem płatności wynoszącym 10 dni.

⁴⁶ Dz. U. poz. 2458.

⁴⁷ Dz. U. poz. 1864.

- na zadanie 2.1.6 – Działania służb kryminalnej i śledczej wydatkowano 39 312,4 tys. zł (91 % planu), osiągając wartość miernika „*poziom skuteczności poszukiwań osób*” na poziomie 1,3. W stosunku do 2022 r. wydatki na to zadanie zmalały o 420 895,8 tys. zł.

5.2. SPRAWOZDANIA

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez Dysponentów Funduszu sprawozdań za 2023 r.:

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

Wyniki kontroli wskazały, że kwoty przedstawione w sprawozdaniach Funduszu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, za wyjątkiem KWP w Szczecinie, w którym w dwóch sprawozdaniach rocznych (Rb-33, Rb-40) nie ujęto lub nieprawidłowo ujęto kwoty wynikające z ewidencji księgowej⁴⁸.

⁴⁸ W dniu 12 kwietnia 2024 r. Komenda skorygowała Rb-33 i Rb-40 w ww. zakresie.

6. INFORMACJE DODATKOWE

Czynności kontrolne realizowano w okresie od 4 stycznia 2024 r. do 8 kwietnia 2024 r. Kontrola została zakończona 24 kwietnia 2024 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia kontrolnego).

Wystąpienie pokontrolne skierowano do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Służby Ochrony Państwa, Komendantów Wojewódzkich Policji oraz Komendanta Stołecznego Policji. We wszystkich wystąpieniach pokontrolnych sformułowane zostały wnioski (łącznie 105).

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

1. Zainicjowanie działań w celu uporządkowania obszaru udzielania dotacji na cele inwestycyjne PIM.
2. Podjęcie działań mających na celu odzyskanie dotacji udzielonych PIM niezgodnie z obowiązującym prawem, jednakże w sposób, który nie stanowiłby zagrożenia dla życia i zdrowia pacjentów.
3. Rzetelne przygotowywanie wniosków na wypłatę nagród przyznawanych przez MSWiA dla funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych z rezerw celowych, ze wskazaniem właściwej klasyfikacji budżetowej.
4. Opracowanie strategii komunikacji społecznej MSWiA, o której mowa § 17 ust. 4 zarządzenia MSWiA w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i monitorowanie jej realizacji.
5. Podejmowanie działań promocyjno-reklamowych wyłącznie po dokonaniu rzetelnej analizy potrzeb oraz określaniu zakładanych efektów lub celów w postaci wymiernych wskaźników pozwalających na dokonanie oceny ich skuteczności.
6. Rozważenie naliczenia i wyegzekwowania kar umownych wynikających z umowy z dnia 18 września 2023 r., nr DKSP.2310.10.2023.

W wystąpieniu skierowanym do Komendanta Głównego Policji Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

1. Rzetelne dokonywanie rozpoznania rzeczywistych potrzeb jednostek Policji w zakresie wstępnego planowania wydatków na dany rok.
2. Podjęcie działań, w celu adekwatnego planowania wydatków budżetowych dla poszczególnych dysponentów III stopnia w Policji bez pozostawiania nadmiaru środków we wstępnym planie KGP dysponenta III stopnia.
3. Dokonanie korekty sprawozdania rocznego Rb-28 z wykonania planu rocznego wydatków KGP dysponenta II i III stopnia.
4. Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego ewidencjonowania dowodów księgowych w księgach rachunkowych we właściwych okresach sprawozdawczych.
5. Dokonywanie wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
6. Dokonanie analizy systemu wynagradzania policjantów pod kątem wprowadzenia ewentualnych zmian, które uczynią go nie tylko bardziej efektywnym i transparentnym, ale również zwiększą atrakcyjność służby oraz motywację funkcjonariuszy w trakcie jej pełnienia.
7. Opracowanie transparentnych zasad podwyższania wysokości dodatków do uposażenia, w sposób zapewniający zachowanie ich motywacyjnego charakteru, a także efektywność i gospodarność wydatkowania środków publicznych.
8. Wzmocnienie mechanizmów zarządczych w zakresie realizacji budżetu.

W wystąpieniu skierowanym do Komendanta Służby Ochrony Państwa Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

1. Podjęcie działania w celu usprawnienia kontroli nad sporządzaniem dokumentów będących podstawą realizowanych wydatków, w szczególności umów i dokumentów odbioru.
2. Dokonanie korekty oznaczenia wartości walutowych w treści umowy 13/2003/SOP zawartej w dniu 28 lutego 2023 r. na usługi telekomunikacyjne w systemie łączności satelitarnej.
3. Dokonanie weryfikacji zapisanych w umowie 117/2003/SOP z dnia 13 lipca 2023 r. wymagań specjalnych dla samochodu wraz z zainstalowanym na nim na stałe urządzeniem zagłuszającym.

W wystąpieniu do Komendantów Wojewódzkich Policji oraz Komendanta Stołecznego Policji Najwyższa Izba Kontroli wniosła w szczególności o:

1. Przekazywanie dysponentowi wyższego stopnia na etapie planowania rzetelnie skalkulowanych potrzeb jednostki w zakresie wydatków budżetu państwa.
2. Przekazywanie KGP, na etapie sporządzania materiałów planistycznych przeprowadzanych analiz i wyników rozpoznawania i szacowania potrzeb komendy na rok następny, w celu poinformowania dysponenta wyższego stopnia o wysokości przewidywanych środków dla prawidłowego funkcjonowania komendy, w tym niedoszacowania wstępnych kwot wydatków.
3. Zaciąganie zobowiązań finansowych do wysokości wynikającej z planu finansowego.
4. Podejmowanie działań w celu terminowego regulowania wszystkich zobowiązań, w tym niedopuszczenie do zapłaty odsetek z tego tytułu.
5. Prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniu Rb-28 odsetek od nieterminowych płatności.
6. Przeprowadzenie rzetelnej analizy zasadności przyznawana dodatków funkcjonariuszom pod kątem ich wpływu na efektywność realizowanych przez komendę działań.
7. Zgłaszania środków do blokad niezwłocznie po stwierdzeniu ich nadwyżki.
8. Prawidłowego ujmowania w planie finansowym FWP poszczególnych kategorii przychodów.
9. Zwiększenie skuteczności kontroli zarządczej w obszarach wykonania wydatków, sprawozdawczości oraz realizacji zamówień publicznych w celu zapobieżenia występowania nieprawidłowości w tych obszarach.
10. Rzetelne prowadzenie dokumentacji dotyczącej realizowanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.
11. Podjęcie działań zmierzających do regulowania płatności ze środków Funduszu w wymaganych terminach.
12. Niezwłoczne dokonywanie zmian planu finansowego Funduszu.
13. Podjęcie działań w celu zapewnienia wykorzystania urlopu przez funkcjonariuszy, zgodnie z art. 83 ust. 4 ustawy o Policji oraz ograniczenie sytuacji, w których dokonuje się wypłaty środków z tytułu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Liczba wniosków pokontrolnych	Stan realizacji wniosków pokontrolnych*		
			Zrealizowano	W trakcie realizacji	Nie zrealizowano
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	6	2	4	
2.	Komenda Główna Policji	8			8
3.	Służba Ochrony Państwa	3	2	1	
4.	Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku	8	8		
5.	Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy	2	2		
6.	Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku	4	4		
7.	Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach	7	5	2	
8.	Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach	8	8		
9.	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie	6	6		
10.	Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi	0			
11.	Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie	12	8		4
12.	Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie	6	6		
13.	Komenda Wojewódzka Policji w Opolu	3	3		

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Liczba wniosków pokontrolnych	Stan realizacji wniosków pokontrolnych*		
			Zrealizowano	W trakcie realizacji	Nie zrealizowano
14.	Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu	6	6		
15.	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie	5		5	
16.	Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie	8			8
17.	Komenda Wojewódzka Policji w Radomiu	5		5	
18.	Komenda Stołeczna Policji	4		4	
19.	Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu	15			15
20.	Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wlkp.	5	5		

* Według stanu na dzień zatwierdzenia informacji.

Liczba wystąpień pokontrolnych - ogółem	Liczba wystąpień pokontrolnych – do których wniesiono zastrzeżenia	Liczba zastrzeżeń – ogółem
20	5	9

Lp.	Jednostka kontrolowana	Liczba zastrzeżeń	Sposób uwzględnienia zastrzeżeń		
			Uwzględniono w całości	Uwzględniono w części	Oddalono w całości
1.	KGP	2			2
2.	KWP w Lublinie	2			2
3.	KWP w Szczecinie ⁴⁹	-	-	-	-
4.	KWP w Olsztynie	1		1	
5.	KWP we Wrocławiu	4	1	1	2

⁴⁹ Zostało wydane postanowienie o odmowie przyjęcia zastrzeżeń z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych.

7. ZAŁĄCZNIKI

7.1. DOCHODY I WYDATKI JEDNOSTEK FUNKCJONUJĄCYCH W RAMACH CZĘŚCI 42
– SPRAWY WEWNĘTRZNE

Lp.	Nazwa jednostki podległej	Wykonanie 2023				Udział w wydatkach części ogółem
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Dochody	Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	w tym, wydatki na wynagrodzenia wg Rb-70	
1.	Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA	45	117,5	32 646,5	6 072,83	0,1
2.	Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA	134	58,0	314 990,0	11 732,30	0,9
3.	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	906	3 250,6	370 982,5	97 360,23	1,0
4.	Komenda Główna Straży Granicznej	17 572	16 539,1	2 865 200,2	1 680 265,15	7,9
5.	Komenda Główna Policji	117 767	45 509,6	16 374 054,5	10 745 699,49	44,9
6.	Departament Budżetu MSWiA	-	42 114,3	482 579,0	-	1,3
7.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – urząd	720	1 304,4	353 998,7	132 624,02	1,0
8.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	63	41,1	12 793,8	7 383,4	0,0*
9.	Służba Ochrony Państwa	2 247	588,3	458 746,4	260 950,24	1,3
10.	Urząd do Spraw Cudzoziemców	430	1 403,5	173 373,9	36 123,25	0,5
11.	Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA	405	20 774,8	15 060 719,1	42 054,82	41,3
12.	Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSWiA	18	7 942,0	7 917,9	2 370,54	0,0*

* udział w wydatkach części wynosi poniżej 0,05%

7.2. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Marcin Kierwiński (od 13 grudnia 2023 r.) Paweł Szefernaker (od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.) Mariusz Kamiński (od 14 sierpnia 2019 r. do 27 listopada 2023 r.)	0	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2.	Komenda Główna Policji	insp. Marek Boroń (od 22 grudnia 2023 r.) nadinsp. Dariusz Augustyniak (od 8 grudnia do 21 grudnia 2023 r.) gen. insp. dr Jarosław Szymczyk (od 30 kwietnia 2016 r. do 7 grudnia 2023 r.)	0	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
3.	Służba Ochrony Państwa	gen. bryg. Radosław Jaworski (od 4 listopada 2022 r.)	0	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
4.	Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku	insp. Kamil Borkowski (od 11 stycznia 2024 r.) nadinsp. Robert Szewc (od 15 maja 2020 r. do 5 stycznia 2024 r.)	0	Delegatura NIK w Białymstoku
5.	Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy	insp. Jakub Gorkczyński (od 3 lutego 2024 r.) nadinsp. Piotr Leciejewski (od 21 maja 2020 r. do 2 lutego 2024 r.)	P	Delegatura NIK w Bydgoszczy
6.	Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku	insp. Bogusław Ziemia (od 16 kwietnia 2024 r.) Insp. Dariusz Walichnowski (od 13 stycznia 2023 r. do 15 kwietnia 2024 r.) nadinsp. Andrzej Łapiński (od 27 lutego 2020 r. do 12 stycznia 2023 r.)	0	Delegatura NIK w Gdańsku
7.	Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach	insp. dr Tomasz Michułka (od 2 lutego 2024 r.) insp. Mariusz Krzystyniak (od 13 stycznia 2024 r. do 1 lutego 2024 r.) nadinsp. Roman Rabsztyn (od 16 lutego 2021 r. do 12 stycznia 2024 r.)	0	Delegatura NIK w Katowicach
8.	Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach	insp. Grzegorz Napiórkowski (od 6 stycznia 2024 r.) nadinsp. Jarosław Kaleta (od 13 lutego 2021 r. do 4 stycznia 2024 r.)	0	Delegatura NIK w Kielcach

9.	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie	insp. Piotr Morajko (od 27 stycznia 2024 r.) nadinsp. Michał Ledzion (od 27 maja 2021 r. do 26 stycznia 2024 r.)	0	Delegatura NIK w Krakowie
10.	Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi	insp. Mariusz Krzystyniak (od 9 lutego 2024 r.) insp. Tomasz Olczyk (od 13 stycznia 2024 r. do 8 lutego 2024 r.) nadinsp. Sławomir Litwin (od 15 maja 2020 r. do 12 stycznia 2024 r.)	0	Delegatura NIK w Łodzi
11.	Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie	mł. insp. Tomasz Gil (od 20 lutego 2024 r.) nadinsp. Artur Bielecki (od 3 lipca 2020 r. do 19 lutego 2024 r.)	0	Delegatura NIK w Lublinie
12.	Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie	insp. Mirosław Elszkowski (od 6 maja 2024 r.) mł. insp. Paweł Krauz (od 20 stycznia 2024 r. do 5 maja 2024 r.) nadinsp. Tomasz Klimek (od 27 stycznia 2016 r. do 19 stycznia 2024 r.)	0	Delegatura NIK w Olsztynie
13.	Komenda Wojewódzka Policji w Opolu	insp. Magdalena Nguyen-Fudala (od 10 stycznia 2024 r.) nadinsp. Dr Rafał Kochończyk (od 13 lutego 2021 r. do 9 stycznia 2024 r.)	0	Delegatura NIK w Opolu
14.	Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu	insp. Tomasz Olczyk (od 9 lutego 2024 r.) nadinsp. Piotr Mąka (od 2 października 2017 r. do 8 lutego 2024 r.)	0	Delegatura NIK w Poznaniu
15.	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie	insp. Jarosław Tokarczyk (od 20 stycznia 2024 r.) nadinsp. Dariusz Matusiak (od 30 kwietnia 2021 r. do 19 stycznia 2024 r.)	0	Delegatura NIK w Rzeszowie
16.	Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie	insp. Szymon Sędzik (od 28 lutego 2024 r.) insp. Ryszard Gan (od 20 stycznia 2024 r. do 27 lutego 2024 r.) nadinsp. Tomasz Trawiński (od 19 czerwca 2020 r. do 19 stycznia 2024 r.)	P	Delegatura NIK w Szczecinie
17.	Komenda Wojewódzka Policji w Radomiu	Waldemar Wołowicz (od 27 maja 2021 r.)	0	Delegatura NIK w Warszawie
18.	Komenda Stołeczna Policji	insp. Dariusz Walichnowski (od 16 kwietnia 2024 r.) nadinsp. Paweł Dzierżak (od 27 stycznia 2021 r. do 15 kwietnia 2024 r.)	0	Delegatura NIK w Warszawie

19.	Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu	nadinsp. Paweł Półtorzycki (od 29 grudnia 2023) nadinsp. Dariusz Wesołowski (od 22 czerwca 2020 r. do 28 grudnia 2023 r.)	0	Delegatura NIK we Wrocławiu
20.	Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wlkp.	insp. Jerzy Czebreszuk (od 28 lutego 2024 r.) insp. Szymon Sędzik (od 13 stycznia 2024 r. do 27 lutego 2024 r.) nadinsp. Jarosław Pasterski (od 29 czerwca 2019 r. do 12 stycznia 2024 r.)	0	Delegatura NIK w Zielonej Górze

*Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, 0 – w formie opisowej.

7.3. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ W CZĘŚCI 42 – SPRAWY WEWNĘTRZNE

Oceny wykonania budżetu w części 42 – Sprawy wewnętrzne dokonano stosując kryteria⁵⁰ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku*⁵¹.

Dochody (D): 139 643,1 tys. zł

Zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. nie badano dochodów w części 42, w związku z tym nie dokonuje się oceny cząstkowej dla dochodów.

Wydatki (W)⁵²: 36 508 002,5 tys. zł

Łączna kwota (G): 36 508 002,5 tys. zł

Waga wydatków w łącznej kwocie: (Ww = W : G): 1,0000

Nieprawidłowości w wydatkach: 647 056,7 tys. zł (1,8 % wydatków w części), z tego:

- 1) 249 446,4 tys. zł nieterminowe regulowanie zobowiązań i dokonywanie rozliczeń z kontrahentami, które skutkowały dodatkowymi kosztami:
 - a. 20 617,4 tys. zł – KGP;
 - b. 2 102,1 tys. zł – KWP w Białymstoku;
 - c. 983,1 tys. zł – KWP w Bydgoszczy;
 - d. 10 319 tys. – KWP w Kielcach;
 - e. 2 758,7 tys. zł – KWP w Olsztynie
 - f. 30 165,9 tys. zł.– KWP w Poznaniu;
 - g. 18 544,7 tys. zł– KWP w Rzeszowie;
 - h. 20 323,8 tys. zł– KWP w Gdańsku;
 - i. 17 784,7 tys. zł – KWP w Łodzi;
 - j. 1 926,8 tys. zł– KWP w Szczecinie;
 - k. 13 909,6 tys. zł.– KWP we Wrocławiu;
 - l. 321,8 tys. zł. – KWP w Katowicach;
 - m. 61 573,1 tys. zł – KWP w Krakowie;
 - n. 22 459,3 tys. zł – KWP w Radomiu;
 - o. 8 157,3 tys. zł – KWP w Gorzowie Wlkp.;
 - p. 4859,4 tys. zł – KWP w Opolu;
 - q. 12 639,7 tys. zł - KWP w Lublinie;
- 2) 207 390,1 tys. zł z tytułu zaciągnięcia zobowiązań z przekroczeniem/bez upoważnienia w planie finansowym:
 - a. 42,8 tys. zł – KSP;
 - b. 20 127,7 tys. zł. – KWP w Gorzowie Wlkp.;
 - c. 1 491,7 tys. zł, - KWP w Kielcach;
 - d. 3 992,9 tys. zł – KWP w Olsztynie;
 - e. 5,4 tys. zł – KWP w Opolu;
 - f. 41,9 tys. zł – KWP w Poznaniu;
 - g. 4 859,6 tys. zł – KWP w Rzeszowie;
 - h. 843,2 tys. zł – KWP w Gdańsku;
 - i. 171,7 tys. zł – KWP w Łodzi;
 - j. 39,3 tys. zł – KWP w Radomiu;
 - k. 137,4 tys. zł – KWP we Wrocławiu;
 - l. 42,2 tys. zł – KWP w Lublinie;
 - m. 206 160 tys. zł – KWP w Krakowie;
- 3) 140 302,9 tys. zł z tytułu udzielenia dotacji celowej bez podstawy prawnej przez Ministra SWiA Państwowemu Instytutowi Medycznemu MSWiA;
- 4) 30 000 tys. zł z tytułu zwiększenia planu finansowego MSWiA (dysponenta III stopnia), który następnie przekazał je zasilając konta podległych Ministrowi służb na nagrody funkcjonariuszy;

⁵⁰ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁵¹ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>

⁵² Łącznie z wydatkami budżetu środków europejskich. Wydatki budżetu państwa prezentujemy łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku.

- 5) 9 239,7 tys. zł nienaliczenie, niezaewidencjonowanie lub niewłaściwe zaewidencjonowanie odsetek od nieterminowych płatności:
 - a. 103,1 tys. zł – KGP
 - b. 597 tys. zł – KSP ;
 - c. 410,6 tys. zł – KWP w Bydgoszczy;
 - d. 358,8 tys. zł – KWP w Gorzowie Wlkp.;
 - e. 860,1 tys. zł – KWP w Katowicach,
 - f. 678,7 tys. zł. – KWP w Krakowie
 - g. 1 007,3 tys. zł – KWP w Poznaniu;
 - h. 455,3 tys. zł – KWP w Rzeszowie;
 - i. 636,4 tys. zł – KWP w Łodzi;
 - j. 637,3 tys. zł – KWP w Radomiu;
 - k. 684,4 tys. zł – KWP w Gdańsku;
 - l. 347,3 tys. zł – KWP w Kielcach;
 - m. 797 tys. zł – KWP w Lublinie;
 - n. 455,8 tys. zł – KWP w Olsztynie;
 - o. 500,1 tys. zł – KWP w Szczecinie;
 - p. 710,5 tys. zł – KWP w Poznaniu;
- 6) 7 072,6 tys. zł zawarcie umów niemających na dzień ich podpisania w pełni zabezpieczonych środków w planie finansowym – KWP w Olsztynie;
- 7) 2 470 tys. zł nierzetelne oszacowanie rezerwy celowej w związku z wypłatą świadczenia motywacyjnego – SOP;
- 8) 940 tys. zł zapłata odsetek ustawowych za nieterminowe płatności:
 - a. 48,8 tys. zł – KWP w Białymstoku;
 - b. 19 tys. zł – KWP w Bydgoszczy;
 - c. 90,8 tys. zł – KSP
 - d. 27,1 tys. zł – KWP w Olsztynie;
 - e. 232,8 tys. zł – KWP we Wrocławiu;
 - f. 32,5 tys. zł – KWP w Gdańsku;
 - g. 9 tys. zł – KWP w Kielcach;
 - h. 87,4 tys. zł – KWP w Łodzi;
 - i. 18,5 tys. zł – KWP w Opolu;
 - j. 33,1 tys. zł – KWP w Poznaniu;
 - k. 23,1 tys. zł – KWP w Rzeszowie;
 - l. 7,5 tys. zł – KWP w Szczecinie;
 - m. 104,6 tys. zł – KWP w Katowicach;
 - n. 205,8 tys. zł – KWP w Krakowie;
- 9) 131,4 tys. zł wydatkowanie niezgodnie z przeznaczeniem środków z rezerwy celowej poz. 16 w KWP w Łodzi.
- 10) 50,3 tys. zł⁵³ z tytułu zwiększania dodatków do uposażenia w dniu lub po dacie złożenia raportu o zwolnieniu ze służby w związku z przejściem na emeryturę:
 - a. 20,4 tys. zł – KGP;
 - b. 2 tys. zł – KWP w Łodzi;
 - c. 5,5 tys. zł – KWP w Kielcach;
 - d. 0,6 tys. zł – KWP w Krakowie;
 - e. 0,8 tys. zł – KWP w Szczecinie;
 - f. 0,6 tys. zł – KWP w Radomiu;
 - g. 1,4 tys. zł – KWP w Gdańsku;
 - h. 1,5 tys. zł – KWP w Bydgoszczy;
 - i. 2 tys. zł – KWP w Białymstoku;
 - j. 19,2 tys. zł – KWP w Olsztynie;
 - k. 0,4 tys. zł – KWP w Lublinie⁵⁴;
- 11) 9,2 tys. zł z tytułu nienaliczenia kar umownych w zw. z brakiem emisji spotu poświęconego kampanii informacyjnej „Bezpieczna Polska” w kinach studyjnych przed filmem „Zielona granica” – MSWiA.

Ocena cząstkowa wydatków (Ow): (3) ocena w formie opisowej

⁵³ Z pominięciem 2 tys. zł, tj. łącznej kwoty zwiększenia dodatków do uposażenia w dniu lub po dacie złożenia raportu o zwolnieniu ze służby w związku z przejściem na emeryturę pięciu funkcjonariuszy w KWP w Katowicach.

⁵⁴ Dodatek został przyznany przed złożeniem raportu, ale po uzyskaniu deklaracji funkcjonariusza o zamiarze odejścia ze służby.

Łączna ocena przychodów i kosztów (ŁO): $3 \times 1 = 3$ (ocena w formie opisowej)

NIK oceniła sprawozdania pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w Rb-28 polegających na niewykazywaniu przez jednostki Policji zobowiązań wymagalnych, głównie z tytułu odsetek od niezapłaconych faktur za paliwo.

Ocena ogólna: w formie opisowej

7.4. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ FUNDUSZU WSPARCIA POLICJI

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji dokonano stosując kryteria⁵⁵ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku⁵⁶.

Przychody (P): 107 545,2 tys. zł

Koszty (K) (łącznie z wydatkami majątkowymi): 132 972,6 tys. zł

Łączna kwota (G = P + K): 240 517,8 tys. zł

Waga przychodów w łącznej kwocie (Wp = P : G): 0,4471

Waga kosztów w łącznej kwocie (Wk = K : G): 0,5528

Nieprawidłowości w przychodach: KWP w Szczecinie (22,4 tys. zł) - zmianę planu FWP w kwocie 22,4 tys. zł stanowiącą i sklasyfikowaną jako Inne zwiększenia w kolejnych zmianach w planie i planie po zmianach na koniec 2023 r. wykazano jako odsetki, co było niezgodne ze stanem rzeczywistym.

Ocena cząstkowa przychodów (Op): (5) pozytywna

Nieprawidłowości w kosztach (łącznie z wydatkami majątkowymi): 2 450,6 tys. zł (1,8 % kosztów FWP) i dotyczyły:

- 1) naruszenia art. 44 ust. 3 ufp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań:
 - KWP w Bydgoszczy (1 230,9 tys. zł) - w 19 z 31 zbadanych przypadków stwierdzono, że nieterminowo dokonywano zapłaty zobowiązań Komendy, a opóźnienia w tym zakresie (dotyczące lutego 2023 r.), wynosiły od trzech do 24 dni;
 - KWP w Krakowie (481,5 tys. zł) - w przypadku ośmiu na 39 skontrolowanych dowodów księgowych płatności (dotyczące maja 2023 r.) dokonano 10 dni po upływie wskazanego terminu;
 - KGP (54,8 tys. zł) - w przypadku siedmiu faktur na łączną kwotę 20 617,4 tys. zł wystawionych, za dostawę energii elektrycznej, płatności dokonano z opóźnieniem wynoszącym od 4 do 36 dni. W związku z powyższym zapłacono odsetki z tytułu nieterminowych płatności w wysokości 54,8 tys. zł za 2023 r.;
 - KWP w Łodzi (12,2 tys. zł) - nieterminowo uregulowano płatności wynikające z pięciu dowodów księgowych (spośród 46 badanych) na łączną kwotę 12,2 tys. zł. Opóźnienia wyniosły od sześciu do 103 dni⁵⁷ i dotyczyły not odsetkowych związanych z niedotrzymaniem terminu zapłaty faktur wystawionych w latach 2021-2023 za usługi pocztowe;
- 2) naruszenia art. 44 ust. 3 pkt. 3 ufp oraz postanowień umowy w zakresie zapłaty wynagrodzenia wykonawcy za dostawę stacji pipetującej TECAN przed całkowitą realizacją jej zakresu - KWP w Poznaniu (500 tys. zł);
- 3) rozliczenia i ujęcia kosztów opracowania dokumentacji projektowej zadania pn. „Posterunek Policji w Sławoborzu - budowa nowej siedziby” w ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości budżetowej (Rb-33 za rok 2023) w § 4300 Zakup usług pozostałych, tj. w grupie kosztów bieżących, zamiast w § 6110 Wydatki inwestycyjne państwowych funduszy celowych, a także odpowiednio w Rb-40 za rok 2023 - w grupie kosztów bieżących zamiast kosztów inwestycyjnych. Powyższa kwalifikacja była niezgodna z regulacjami wewnętrznymi KWP (polityka rachunkowości) - KWP w Szczecinie (141,7 tys. zł);
- 4) braku fakturze akceptacji Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji, nadzorującego służby finansowo-logistyczne KWP, w zakresie kontroli legalności, gospodarności i celowości potwierdzenia wykonania operacji gospodarczej wymaganej dla zakupu materiałów i usług w kwotach przekraczających 10 tys. zł - KWP w Gorzowie Wlkp. (29,5 tys. zł).

Ocena cząstkowa kosztów (Ok): (5) pozytywna.

⁵⁵ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁵⁶ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>

⁵⁷ Odsetki zapłacone zostały 24 maja 2023 r., podczas gdy noty odsetkowe wpłynęły do KWP w okresie od 31 stycznia do 8 maja 2023 r., z terminem płatności wynoszącym 10 dni.

Łączna ocena przychodów i kosztów (ŁO⁵⁸): (5) pozytywna.

Opinia o sprawozdaniach: pozytywna

Wyniki kontroli wskazały, że kwoty przedstawione w sprawozdaniach Funduszu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, za wyjątkiem KWP w Szczecinie, w którym w dwóch sprawozdaniach rocznych (Rb-33, Rb-40) nie ujęto lub nieprawidłowo ujęto kwoty wynikające z ewidencji księgowej.

Ocena ogólna: pozytywna

⁵⁸ $\text{ŁO} = \text{Op} \times \text{Wp} + \text{Ok} \times \text{Wk}$

7.5.DOCHODY BUDŻETOWE W CZĘŚCI 42 – SPRAWY WEWNĘTRZNE

Lp.	Wyszczególnienie	2022	2023		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem część 42 – Sprawy wewnętrzne, w tym:		120 426,4	101 114,0	139 643,1	116,0	138,1
1.	730 Szkolnictwo wyższe i nauka	93,9	0,0	4,6	5,0	-
1.1.	73079 Pomoc zagraniczna	3,6	0,0	3,9	107,2	-
2.	750 Administracja publiczna	1 381,7	357,0	1 914,2	138,5	536,2
2.1.	75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	460,4	202,0	452,8	98,3	224,1
2.2.	75070 Centrum Personalizacji Dokumentów	31,4	5,0	58,0	184,5	1 160,5
2.3.	75073 Urząd do Spraw Cudzoziemców	889,9	150,0	1 403,5	157,7	935,6
3.	752 Obrona narodowa	-179,9	0,0	0,0	-	-
3.1.	75295 Pozostała działalność	-179,9	0,0	0,0	-	-
4.	753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	13 728,7	12 341,0	20 719,4	150,9	167,9
4.1.	75301 Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	13 728,7	12 341,0	20 719,4	150,9	167,9
5.	754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	66 485,4	46 416,0	74 907,0	112,7	161,4
5.1.	75401 Centralne Biuro Śledcze Policji	84,6	14,0	86,9	102,6	620,4
5.2.	75402 Komenda Główna Policji	2 389,9	617,0	1 569,1	65,7	254,3
5.3.	75403 Jednostki terenowe Policji	3 041,0	982,0	5 093,4	167,5	518,7
5.4.	75404 Komendy wojewódzkie Policji	24 737,6	18 889,0	25 753,0	104,1	136,3
5.5.	75405 Komendy powiatowe Policji	12 507,5	10 351,0	12 921,1	103,3	124,8
5.6.	75406 Straż Graniczna	13 090,0	7 225,0	16 539,1	126,3	228,9
5.7.	75407 Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości	0,1	0,0	54,7	47 605,7	-
5.8.	75408 Działalność Służby Ochrony Państwa	714,1	565,0	588,3	82,4	104,1
5.9.	75409 Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	2 044,3	866,0	3 250,6	159,0	375,4
5.10.	75421 Zarządzanie kryzysowe	3,8	0,0	41,1	1 081,0	-
5.11.	75479 Pomoc zagraniczna	0,0	0,0	3,0	-	-
5.12.	75495 Pozostała działalność	7 868,9	6 907,0	9 006,9	114,5	130,4

6.	756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	38 850,0	42 000,0	42 000,0	108,1	100,0
6.1.	75624 Dywidendy	38 850,0	42 000,0	42 000,0	108,1	100,0
7.	851 Ochrona zdrowia	66,5	0,0	97,8	147,1	-
7.1.	85195 Pozostała działalność	66,5	0,0	97,8	147,1	-

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-27 (stan na dzień 28 lutego 2024 r.) z wykonania planu dochodów budżetowych zweryfikowanych przez NIK. Z zestawienia usunięto rozdziały (73095 Pozostała działalność, 75412 Ochotnicze straże pożarne i 75415 Zadania ratownictwa górskiego i wodnego), w których zgromadzone dochody nie przekroczyły 1 tys. zł.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.).

7.6. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA W CZĘŚCI 42 – SPRAWY WEWNĘTRZNE

Lp.	Wyszczególnienie	2022	2023		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie ¹⁾	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie ¹⁾
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem część 42 – Sprawy wewnętrzne, w tym:		28 431 073,5	32 114 019,0	36 355 312,6	36 194 781,8	127,3	112,7	99,6
1.	730 Szkolnictwo wyższe i nauka	146 779,6	157 447,0	193 302,4	191 888,0	130,7	121,9	99,3
1.1	73014 Działalność dydaktyczna i badawcza	35 427,9	38 281,0	39 090,8	38 903,0	109,8	101,6	99,5
1.2	73016 Pomoc materialna dla studentów i doktorantów	1 947,0	2 183,0	2 085,8	2 085,8	107,1	95,5	100,0
1.3	73078 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	1 045,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
1.4	73079 Pomoc zagraniczna	1 954,9	0,0	3 337,4	3 094,9	158,3	-	92,7
1.5	73095 Pozostała działalność	106 404,9	116 983,0	148 788,5	147 804,4	138,9	126,3	99,3
2.	750 Administracja publiczna	467 458,4	505 083,0	580 938,7	577 075,7	123,4	114,3	99,3
2.1	75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	159 552,5	184 984,0	185 297,4	183 248,0	114,9	99,1	98,9
2.2	75070 Centrum Personalizacji Dokumentów	247 068,2	246 816,0	314 990,5	314 990,0	127,5	127,6	100,0
2.3	75073 Urząd do Spraw Cudzoziemców	60 837,8	73 283,0	80 650,8	78 837,6	129,6	107,6	97,8
3.	752 Obrona narodowa	290,6	363,0	363,0	342,4	117,8	94,3	94,3
3.1	75212 Pozostałe wydatki obronne	290,6	363,0	363,0	342,4	117,8	94,3	94,3
4.	753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	12 213 140,7	13 600 348,0	15 049 386,5	15 012 795,1	122,9	110,4	99,8
4.1	75301 Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	12 213 140,7	13 600 348,0	15 049 386,5	15 012 795,1	122,9	110,4	99,8
5.	754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	15 403 661,4	17 654 164,0	20 133 089,5	20 039 781,9	130,1	113,5	99,5
5.1	75401 Centralne Biuro Śledcze Policji	271 752,3	303 486,0	354 239,7	352 930,7	129,9	116,3	99,6
5.2	75402 Komenda Główna Policji	441 749,7	539 819,0	659 734,7	654 742,8	148,2	121,3	99,2
5.3	75403 Jednostki terenowe Policji	257 333,3	546 274,0	631 339,2	625 906,1	243,2	114,6	99,1
5.4	75404 Komendy wojewódzkie Policji	3 054 986,4	3 344 013,0	3 824 058,8	3 820 873,5	125,1	114,3	99,9
5.5	75405 Komendy powiatowe Policji	8 264 659,8	9 312 923,0	10 469 445,2	10 468 136,3	126,7	112,4	100,0
5.6	75406 Straż Graniczna	2 139 359,9	2 384 889,0	2 923 636,9	2 863 477,9	133,8	120,1	97,9
5.7	75407 Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości	71 694,3	275 644,0	185 562,1	179 361,0	250,2	65,1	96,7
5.8	75408 Działalność Służby Ochrony Państwa	378 048,4	425 004,0	460 785,5	458 699,4	121,3	107,9	99,5
5.9	75409 Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	227 760,2	244 631,0	270 632,4	268 812,9	118,0	109,9	99,3
5.10	75412 Ochotnicze straże pożarne	64 054,8	39 000,0	79 000,0	78 986,3	123,3	202,5	100,0
5.11	75415 Zadania ratownictwa górskiego i wodnego	22 563,4	36 161,0	36 161,0	36 140,0	160,2	99,9	99,9
5.12	75421 Zarządzanie kryzysowe	11 329,4	10 479,0	11 982,3	11 926,1	105,3	113,8	99,5
5.13	75478 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	4 035,6	0,0	0,4	0,4	0,0	-	100,0
5.14	75479 Pomoc zagraniczna	1 020,4	0,0	2 326,6	2 283,1	223,7	-	98,1
5.15	75495 Pozostała działalność	193 313,5	191 841,0	224 184,7	217 505,5	112,5	113,4	97,0
6.	851 Ochrona zdrowia	71 707,0	100 649,0	278 749,0	257 274,7	358,8	255,6	92,3

6.1	85141 Ratownictwo medyczne	100,0	70,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
6.2	85143 Publiczna służba krwi	1 900,0	3 750,0	3 750,0	3 750,0	197,4	100,0	100,0
6.3	85149 Programy polityki zdrowotnej	695,3	800,0	800,0	789,9	113,6	98,7	98,7
6.4	85195 Pozostała działalność	69 011,7	96 029,0	274 199,0	252 734,8	366,2	263,2	92,2
7.	852 Pomoc społeczna	106 850,0	92 665,0	97 595,5	94 012,2	88,0	101,5	96,3
7.1	85231 Pomoc dla cudzoziemców	106 850,0	92 665,0	97 595,5	94 012,2	88,0	101,5	96,3
8.	853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	21 185,9	3 300,0	21 888,0	21 611,9	102,0	654,9	98,7
8.1	85334 Pomoc dla repatriantów	18 923,9	0,0	18 588,0	18 588,0	98,2	-	100,0
8.2	85347 Renta socjalna	2 262,0	3 300,0	3 300,0	3 023,9	133,7	91,6	91,6

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-28 (stan na dzień 28 lutego 2024 r.) z wykonania planu wydatków budżetu państwa zweryfikowanych przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.).

7.7. ZATRUDNIENIE I WYNAGRODZENIA W CZĘŚCI 42 – SPRAWY WEWNĘTRZNE

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2022			Wykonanie 2023			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70 ¹⁾	Wynagrodzenia wg Rb-70 ²⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70 ¹⁾	Wynagrodzenia wg Rb-70 ²⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
				tys. zł			zł	tys. zł
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 42 wg statusu zatrudnienia ³⁾ , w tym:	145 222	11 958 556,6	6 862	141 243	13 122 926,2	7 743	112,8
status 01	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	14 520	863 357,2	4 955	14 576	978 623,6	5 595	112,9
status 02	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	4	832,7	17 348	4	912,6	19 013	109,6
status 03	Członkowie korpusu służby cywilnej	13 869	960 572,4	5 772	13 893	1 088 298,3	6 528	113,1
status 10	Funkcjonariusze	116 829	10 133 804,3	7 228	112 770	11 055 091,7	8 169	113,0
1.	dział 730 Szkolnictwo wyższe i nauka	916	87 720,9	7 980	979	102 191,6	8 699	109,0
	status zatrudnienia:							
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	507	44 792,9	7 362	534	50 689,3	7 910	107,4
	Funkcjonariusze	409	42 928,0	8 747	445	51 502,3	9 645	110,3
2.	dział 750 Administracja publiczna	1250	129 537,7	8 636	1251	141 802,0	9 446	109,4
	status zatrudnienia:							
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	344	28 176,0	6 826	361	31 175,4	7 197	105,4
	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	4	832,7	17 348	4	912,6	19 013	109,6
	Członkowie korpusu służby cywilnej	846	92 537,7	9 115	835	101 148,4	10 095	110,8
	Funkcjonariusze	56	7 991,3	11 892	51	8 565,6	13 996	117,7
3.	dział 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	283	25 115,0	7 395	280	26 430,0	7 866	106,4
	status zatrudnienia:							
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	24	2 262	7 854	20	2 286	9 525	121,3
	Członkowie korpusu służby cywilnej	259	22 853	7 353	260	24 144	7 738	105,2

4.	dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	142 771	11 715 868,8	6 838	138 733	12 852 502,6	7 720	112,9
	status zatrudnienia:							
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	13 643	787 842,8	4 812	13 661	894 472,9	5 456	113,3
	Członkowie korpusu służby cywilnej	12 764	845 141,0	5 518	12 798	963 005,9	6 271	113,6
	Funkcjonariusze	116 364	10 082 885,0	7 221	112 274	10 995 023,8	8161	113,0
5.	dział 851 Ochrona zdrowia	2	324,2	13 508				0,0
	status zatrudnienia:							
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	2	283,5	11 813				0,0
	Członkowie korpusu służby cywilnej		40,7					

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, zweryfikowanego przez NIK (na podstawie korekty sprawozdania Rb-70 dysponenta części z dnia 30 kwietnia 2024 r.).

¹⁾ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

²⁾ Załącznik nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy.

³⁾ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

7.8. WYDATKI BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W CZĘŚCI 42– SPRAWY WEWNĘTRZNE

Lp.	Wyszczególnienie	2022	2023		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem, w tym:		141 573,6	251 002,0	326 859,6	313 220,7	221,2%	124,8%	95,8%
1	Dział 750 - Administracja publiczna	7 840,4	50 275,0	50 031,9	49 952,5	637,1%	99,4%	99,8%
1.1	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020	2 228,8	2 138,0	2 138,0	2 135,4	95,8%	99,9%	99,9%
1.2	Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020	5 611,6	47 186,0	47 893,9	47 817,1	852,1%	101,3%	99,8%
1.3	Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (FEnIKS)	0,0	951,0	0,0	0,0	-	-	-
3	Dział 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	133 367,0	200 727,0	276 301,5	262 744,1	197,0%	130,9%	95,1%
3.1	Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa	448,9	520,0	772,1	740,6	165,0%	142,4%	95,9%
3.2	Norweski Mechanizm Finansowy III Perspektywa Finansowa	17 777,7	28 327,0	32 560,0	24 723,2	139,1%	87,3%	75,9%
	Umowa Partnerstwa 2014-2020, w tym:	115 140,4	171 880,0	242 969,4	237 280,4	206,1%	138,1%	97,7%
3.3	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020	97 222,6	161 709,0	230 571,8	229 733,9	236,3%	142,1%	99,6%
3.4	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020	650,0	0,0	1 947,6	1 840,7	283,2%	-	94,5%
3.5	Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego 2014-2020	17 169,0	8 360,0	10 450,0	5 705,8	33,2%	68,3%	54,6%
3.6	Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego 2014-2020	98,8	451,0	0,0	0,0	-	-	-
3.7	Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (FEnIKS)	0,0	1 360,0	0,0	0,0	-	-	-
4	Dział 851 - Ochrona zdrowia	328,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
4.1	Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020	328,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
5	Dział 852 - Pomoc społeczna	38,2	0,0	526,2	524,1	1372,0%	-	99,6%
5.1	Norweski Mechanizm Finansowy III Perspektywa Finansowa	38,2	0,0	526,2	524,1	1372,0%	-	99,6%

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-28UE (stan na dzień 28 lutego 2024 r.) z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej i/lub rocznego sprawozdania Rb-28UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej – po weryfikacji przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.).

7.9. WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO FUNDUSZU WSPARCIA POLICJI

Lp.	Wyszczególnienie	2022	2023			4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej ¹⁾	Plan po zmianach	Wykonanie				
		tys. zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Część A – Zadania wynikające z ustawy tworzącej państwowy fundusz celowy									
1.	Zadanie wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy	1 523 922,1	65 208,0	142 971,1	132 303,4	4,3	8,7	202,9	92,5
1.1.	Współfinansowanie wydatków bieżących jednostek organizacyjnych Policji	1 083 045,9	15 918,0	45 292,2	41 982,2	1,5	3,9	263,7	92,7
1.1.	Współfinansowanie wydatków inwestycyjnych jednostek organizacyjnych Policji	422 952,6	29 602,0	78 019,5	71 792,8	7	17	242,5	92
1.2.	Rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby	15 628,9	17 659,0	17 089	15 999,1	113	102,4	90,6	93,6
1.3.	Nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie	2 294,8	2 029,0	2 570,4	2 529,3	88,4	110,2	124,7	98,4
Część B – Plan finansowy w układzie memoriałowym									
I	Stan na początek roku	1 452 622,4	2,0	27 878,9	31 005	0,000 ₁	2,1	1 550 250	111,2
1.	Środki pieniężne	1 452 679,0	2,0	37 392,0	39 206,1	0,000 ₁	2,7	1 960 305	104,9
2.	Należności	102,8	0,0	113,7	1 478,3	0	1 438	-	1 300,2
3.	Zobowiązania	159,5	0,0	9 626,8	9 679,4	0	6 068,6	-	100,5
II	Przychody	1 151 014,3	65 208,0	115 180,5	107 545,2	5,7	9,3	164,9	93,4
1.	Wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy	68 475,9	64 020,0	112 325,7	105 555,7	93,5	154,2	164,9	94
2.	Pozostałe przychody	33 921,3	1 188,0	2 854,7	1 980,6	3,5	5,8	166,7	69,4
3.	Inne zwiększenia	-	0,0	-	8,9	-	-	-	-
III	Koszty realizacji zadań	2 572 631,7	65 208,0	142 971,1	132 972,6	2,5	5,2	203,9	93
1.	Koszty własne	1 101 062,0	35 606,0	64 951,6	61 179,8	3,2	5,6	171,8	94,2
2.	Koszty inwestycyjne	422 952,6	29 602,0	78 019,5	71 792,8	7	17	242,5	92
IV	Stan na koniec roku	31 005,0	2,0	88,3	5 577,6	0,006	18	278 880	6 316,6
1.	Środki pieniężne	39 206,1	2,0	88,3	3 389,6	0,005	8,6	169 480	3 838,7

2.	Należności	1 478,3	0,0	-	3 061,4	-	207,1	-	-
3.	Zobowiązania	9 679,4	0,0	-	873,4	-	9	-	-
4.	Pozostałe środki obrotowe	-	-	-	-	-	-	-	-
Część E – Dane uzupełniające									
1.	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzenie lub depozyt u Ministra Finansów	39 206,1	2,0	88,3	3 389,6	0,005	8,6	169 480	3 838,7
1.1.	-overnight (O/N)	39 206,1	2,0	88,3	3 389,6	0,005	8,6	169 480	3 838,7
1.2.	- terminowe	-	-	-	-	-	-	-	-

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego, zweryfikowanego przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.).

7.10. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Komisja Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu Rzeczypospolitej



DK-KKN.096.6.46.2024

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

nawiązując do pisma Najwyższej Izby Kontroli z 12 czerwca 2024 r.¹, przekazuję stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 roku w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.*

W ww. dokumencie, w podrozdziale 4.2.2. *Wydatki budżetu państwa* (str. 22), stwierdzono, że: „*Ponadto poddano kontroli umowę o wartości 92,3 tys. zł, której przedmiotem było świadczenie usługi zakupu czasu reklamowego przeznaczonego na emisję spotu poświęconego kampanii informacyjnej „Bezpieczna Polska” w kinach studyjnych. Ostatecznie nie została zrealizowana. Zamawiający odstąpił od nałożenia na wykonawcę kar umownych w wysokości 9,2 tys. zł, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym i niezgodnym z art. 42 ust. 5 ufp.*”. Powyższe, jak ujęto w części 6 „Informacje dodatkowe”, stanowiło asumpt do skierowania do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w wystąpieniu pokontrolnym wniosku o „*Rozważenie naliczenia i wyegzekwowania kar umownych wynikających z umowy z dnia 18 września 2023 r., nr DKSP.2310.10.2023.*”. W ww. umowie przewidziane były postanowienia odnoszące się do sytuacji wypowiedzenia i odstąpienia od umowy (§ 6 umowy)

z jednoczesnym sankcjonowaniem zawinionych przez wykonawcę naruszeń

w postaci konieczności zapłaty kary umownej. Jak należy wnioskować, bowiem

w dokumencie przekazanym przez NIK nie zamieszczono takich informacji, kontrolerzy NIK formułując wnioski i określając kwotę potencjalnie niewyegzekwowanych kar umownych przez Zamawiającego – MSWiA, bazowało na brzmieniu § 5 ust. 2 umowy, w

¹ Znak: KBP.430.6.2024

świetle którego „W przypadku wcześniejszego rozwiązania Umowy, w tym odstąpienia od Umowy lub jej wypowiedzenia przez którąkolwiek ze Stron z przyczyn, za które odpowiedzialność ponosi Wykonawca, Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości 10% wynagrodzenia brutto, o którym mowa w § 4 ust. 1 Umowy.”.

Nie może w tym miejscu ująć uwadze, że Zamawiający zmierzając do zakończenia przedmiotowej relacji kontraktowej w okolicznościach tego konkretnego przypadku i przyczyn skutkujących zakończeniem zobowiązania skorzystał z instytucji następczej niemożności świadczenia wyrażonej w art. 475 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - *Kodeks cywilny*², który stanowi, że jeżeli świadczenie stało się niemożliwe skutkiem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi, zobowiązanie wygasa. Co istotne, dla wniosków końcowych, wygaśnięcie zobowiązania jest w tym przypadku następstwem sytuacji faktycznej, jaka wytworzyła się wskutek tego, że świadczenie stało się niemożliwe do spełnienia. Wówczas dłużnik nie może być zobowiązany do spełnienia świadczenia określonego w treści zobowiązania. Wobec tego, że nie jest on w stanie spełnić swego świadczenia z przyczyn, za które nie ponosi odpowiedzialności, brak jest również podstaw, by wierzyciel wysuwał przeciwko niemu roszczenia odszkodowawcze (art. 471 kc). Zobowiązanie wygasa *ex nunc*, tj. od momentu,

w którym świadczenie jednej ze stron stało się niemożliwe. Od tej chwili wygasają prawa i obowiązki obu stron. Innymi słowy: jeżeli niemożliwość świadczenia została spowodowana przez działania (lub zaniechania) dłużnika to zobowiązanie nadal będzie istniało, a brak wykonania zobowiązania spowoduje wówczas odpowiedzialność odszkodowawczą. Jeżeli jednak dłużnikowi nie sposób uczynić zarzutu, jak przyjął Departament odpowiedzialny za procedowanie przedmiotowej umowy³ w odniesieniu do zobowiązania będącego przedmiotem kontroli NIK, że to z jego winy świadczenie stało się niewykonalne, będzie on wolny od zobowiązania. Tym samym w takim przypadku nie może być mowy o obciążeniu wykonawcy karami umownymi mającymi charakter kompensacyjny, będącymi swego rodzaju surogatem odszkodowania, sankcją cywilnoprawną.

Wobec powyższego wniosek NIK, w przywołanym na wstępie zakresie, w szczególności prowadzący do wskazania na „działanie niegospodarne i niezgodne z art. 42 ust. 5 *u.p.p.*”, a w konsekwencji „Rozważenie naliczenia i wyegzekwowania kar umownych wynikających z umowy z

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.

³ dokument z dnia 20 października 2023 r. zatytułowany: „Dot. Umowy DKSP.2310.10.2023 z dnia 18 września 2023 r.”.

dnia 18 września 2023 r., nr DKSP.2310.10.2023.”, wydaje się w okolicznościach niniejszej sprawy pozbawione podstaw prawnych.

W kontekście stwierdzonej w Informacji NIK w ocenie ogólnej (str. 7) nieprawidłowości dotyczącej *udzielenia dotacji celowych Państwowemu Instytutowi Medycznemu MSWiA w Warszawie, tj. podmiotowi leczniczemu działającemu w formie instytutu badawczego, w łącznej kwocie 140 302,9 tys. zł pomimo braku wystąpienia przesłanek określonych w art. 115 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej,* informuję, że podtrzymuję swoje stanowisko wyrażone w piśmie DK-KKN.096.6.44.2024 z 8 maja 2024 r. Jednocześnie informuję, że obecnie Ministerstwo Zdrowia podjęło prace legislacyjne mające na celu doprecyzowanie przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o *działalności leczniczej*, tak aby podstawa prawna udzielania dotacji podmiotom leczniczym działającym w formie instytutów badawczych nie budziła wątpliwości. Do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów został wprowadzony projekt *ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw - UD75*. W pracach powyższych w trybie roboczym biorą udział przedstawiciele MSWiA.

Ponadto, pragnę zwrócić uwagę, że w załączniku do Informacji NIK - 7.7. *Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 42 - Sprawy wewnętrzne, w kolumnie 7 - Wynagrodzenia wg Rb-70 (za 2023 r.) w wierszu 4 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń* (str. 44), przedstawiono błędną kwotę wynagrodzeń w wysokości 894 472,9 tys. zł, a winno być 896 541,3 tys. zł. Różnica ta przekłada się na łączną kwotę w kolumnie 7. Powyższa omyłka powoduje, że na stronie 15 ww. Informacji w podrozdziale 4.2.2. *Wydatki budżetu państwa* widnieje błędna łączna kwota wydatków na wynagrodzenia w części 42, tj. 13 122 926,2 tys. zł, winno być 13 124 994,6 tys. zł. Natomiast na stronie 16 wzrost przeciętnego wynagrodzenia pracowników (status 01) przedstawiono w kwocie 640 zł do kwoty 5 595 zł miesięcznie, winno być 652 zł do kwoty 5 607 zł miesięcznie.

Informuję również, że w kwotach należności i zobowiązań występują różnice

w odniesieniu do kwot wykazanych w sprawozdaniach rocznych Rb-27 i Rb-28.

W sprawozdaniu Rb-27 kwota należności ogółem jest niższa o 96 020,38 zł, w tym zaległości netto o 77 073,93 zł. Natomiast w Rb-28 zobowiązania ogółem są wyższe o 38 763 917,98 zł, w tym wymagalne powstałe w roku bieżącym o 36 747,86 zł. Powyższe wynika ze złożonych korekt sprawozdań

budżetowych przez jednostki po sporządzeniu przez nie sprawozdań finansowych za 2023 rok.

Z poważaniem

z up. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Wiesław Szczepański

Sekretarz Stanu

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KPB.430.6.2024

Warszawa, 2024-07-05

OPINIA

PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczącego Informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje oceny i uwagi dotyczące działalności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zawarte w informacji o wynikach kontroli.

W swoim stanowisku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zgodził się ze stwierdzeniem NIK wyrażonym w Informacji, w podrozdziale 4.2.2. Wydatki budżetu państwa (str. 22), gdzie stwierdzono m. in., że: „Zamawiający odstąpił od nałożenia na wykonawcę kar umownych w wysokości 9,2 tys. zł, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym i niezgodnym z art. 42 ust. 5 ufp.”. Minister przytoczył, że Zamawiający zmierzając do zakończenia przedmiotowej relacji kontraktowej w okolicznościach tego konkretnego przypadku i przyczyn skutkujących zakończeniem zobowiązania skorzystał z instytucji następczej niemożności świadczenia wyrażonej w art. 475 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny¹, który stanowi, że jeżeli świadczenie stało się niemożliwe skutkiem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi, zobowiązanie wygasa, a wygaśnięcie zobowiązania jest w tym przypadku następstwem sytuacji faktycznej, jaka wytworzyła się wskutek tego, że świadczenie stało się niemożliwe do spełnienia. Jeżeli jednak dłużnikowi nie sposób uczynić zarzutu, jak przyjął Departament odpowiedzialny za procedowanie przedmiotowej umowy² w odniesieniu do zobowiązania będącego przedmiotem kontroli NIK, że to z jego winy świadczenie stało się niewykonalne, będzie on wolny od zobowiązania. Wobec powyższego wniosek NIK, w przywołanym na wstępie zakresie, w szczególności prowadzący do wskazania na „działanie niegospodarne i niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp.”, a w konsekwencji „Rozważenie naliczenia i wyegzekwowania kar umownych wynikających z umowy z dnia 18 września 2023 r., nr DKSP.2310.10.2023.”, wydaje się w okolicznościach niniejszej sprawy pozbawione podstaw prawnych.

Należy podkreślić, że w tym zakresie Minister nie skorzystał z prawa do złożenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, a ustalenia w tym zakresie są prawomocne. W analizowanej sprawie, zdaniem NIK, art. 475 kc nie ma zastosowania, bowiem przepis ten dotyczy tylko takiej następczej niemożności świadczenia, za którą dłużnik nie ponosi odpowiedzialności. Ponadto niemożność świadczenia musi mieć charakter trwały, a nie przemijający. Dłużnik (wykonawca) musi wykazać, że świadczenie stało się niemożliwe z przyczyn, za które nie ponosi on odpowiedzialności i że żadna inna osoba nie jest w stanie zrealizować umowy. Ustawodawca nie definiuje pojęcia świadczenia niemożliwego. W doktrynie przez to pojęcie rozumie się świadczenie niemożliwe do spełnienia przez kogokolwiek, tj. świadczenie niewykonalne dla każdego podmiotu, a nie tylko dla danej osoby. W analizowanym przypadku świadczenie byłoby niemożliwe, gdyby np. doszło do zamknięcia i niefunkcjonowania kin w Polsce. Tymczasem broker kinowy (podwykonawca) odmówił zawarcia zlecenia. Wykonawca w żaden sposób nie wykazał (nie udowodnił), że świadczenie stało się niemożliwe z przyczyn, za które nie ponosił on odpowiedzialności, ani nie wykazał, że żadna inna osoba nie była w stanie zrealizować umowy. Jeżeli dłużnik ponosi odpowiedzialność za niemożliwość świadczenia, zobowiązanie nie wygasa; występuje wówczas jeden z przypadków niewykonania zobowiązania, za który dłużnik ponosi odpowiedzialność. Dłużnik ponosi również odpowiedzialność za

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.

² Dokument z dnia 20 października 2023 r. zatytułowany: „Dot. Umowy DKSP.2310.10.2023 z dnia 18 września 2023 r.”.

podwykonawców, którzy byli profesjonalistami. Wykonawca ponosił winę za niezrealizowanie umowy, bo już na etapie pierwszego zapytania ofertowego wskazywał, że nie będzie mógł zrealizować kampanii dla sieci największych kin, sam zaproponował jednak sieć kin studyjnych i podjął rozmowy z brokerem reklamy kinowej. MSWiA nie podjęło próby wyegzekwowania kar umownych, do czego było zobowiązane na podstawie art. 42 ust. 5 ufp. Jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania – w analizowanej sprawie postanowienia o karach umownych zostały ujęte w umowie. Pomimo konsultacji zarówno z Biurem Finansowym jak i Departamentem Prawnym, Departament Komunikacji Społecznej nie przyjął rozwiązań przez nie zaproponowanych, nie uwzględniono konieczności wykazania przez wykonawcę, że żadna inna osoba nie jest w stanie zrealizować Umowy, nie sporządzono notatki służbowej opisującej stan faktyczny dokumentującej, że przy realizacji umowy doszło do następczej niemożliwości świadczenia. W ocenie NIK w omawianej sytuacji zasadnym było zastosowanie rozwiązania wskazanego w § 5 ust. 2 umowy, w świetle którego „W przypadku wcześniejszego rozwiązania Umowy, w tym odstąpienia od Umowy lub jej wypowiedzenia przez którąkolwiek ze Stron z przyczyn, za które odpowiedzialność ponosi Wykonawca, Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości 10% wynagrodzenia brutto, o którym mowa w § 4 ust. 1 Umowy”.

Minister wskazał, że w załączniku do Informacji NIK - 7.7. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 42 - Sprawy wewnętrzne, w kolumnie 7 - Wynagrodzenia wg Rb-70 (za 2023 r.) w wierszu 4 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (str. 44), przedstawiono błędną kwotę wynagrodzeń w wysokości 894 472,9 tys. zł, a winno być 896 541,3 tys. zł. Różnica ta przekłada się na łączną kwotę w kolumnie 7. Powyższa omyłka powoduje, że na stronie 15 ww. Informacji w podrozdziale 4.2.2. Wydatki budżetu państwa widnieje błędna łączna kwota wydatków na wynagrodzenia w części 42, tj. 13 122 926,2 tys. zł, winno być 13 124 994,6 tys. zł. Natomiast na stronie 16 wzrost przeciętnego wynagrodzenia pracowników (status 01) przedstawiono w kwocie 640 zł do kwoty 5 595 zł miesięcznie, winno być 652 zł do kwoty 5 607 zł miesięcznie.

NIK wskazuje, iż wspomniane wyżej kwoty wskazane w wierszu 4 w kolumnie 7 załącznika 7.7 do Informacji, a w konsekwencji również w podrozdziale 4.2.2 stanowią oczywistą omyłkę rachunkową.

Minister wskazał, że w kwotach należności i zobowiązań występują różnice w odniesieniu do kwot wykazanych w sprawozdaniach rocznych Rb-27 i Rb-28. W sprawozdaniu Rb-27 kwota należności ogółem jest niższa o 96 020,38 zł, w tym zaległości netto o 77 073,93 zł. Natomiast w Rb-28 zobowiązania ogółem są wyższe o 38 763 917,98 zł, w tym wymagalne powstałe w roku bieżącym o 36 747,86 zł. Wynika to ze złożonych korekt sprawozdań.

W odniesieniu do powyższego, NIK wskazuje, że Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, przeprowadzający kontrolę w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, na etapie opracowywania Informacji nie dysponował korektami sprawozdań rocznych Rb-27 i Rb-28. Wobec tego w Informacji podano kwoty wynikające ze sprawozdań, a nie korekt. Natomiast w tabelach dokonano stosownej adnotacji, iż wskazane w nich dane pochodzą z odpowiednich sprawozdań według stanu na dzień 28 lutego 2024 r.

Prezes NIK

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/