



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPB.410.001.05.2021

gen. insp. dr Jarosław Szymczyk
Komendant Główny Policji
02-624 Warszawa, ul. Puławska 144/150

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez Komendanta Głównego Policji w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji w Warszawie, ul. Puławska 148/150, 02-624 Warszawa (dalej: KGP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. insp. dr Jarosław Szymczyk - Komendant Główny Policji (od 13 kwietnia 2016 r.)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli - Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Agnieszka Cicha, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/24/2021 z dnia 13 stycznia 2021 r.2. Bogdan Wróblewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/25/2021 z dnia 13 stycznia 2021 r.3. Adriana Surwiło, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/26/2021 z dnia 13 stycznia 2021 r.

(akta kontroli Tom I str.1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa w roku 2020, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności przez Komendanta Głównego Policji w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none">– działania związane z egzekucją dochodów budżetowych,– 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 2020 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza porównawcza wykonania planu dochodów oraz kontrola działań windykacyjnych,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 42 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- realizacja działań nadzorczych w zakresie realizacji budżetu, w tym nadzór nad jednostkami podległymi,
- wykonanie uwag i wniosków pokontrolnych NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez Komendanta Głównego Policji w części 42 – Sprawy wewnętrzne.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości, które miałyby wpływ na wykonanie budżetu Policji w 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z przyjętymi założeniami nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych. Analiza skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych wykazała, że w KGP ustalano należności terminowo, podejmowano działania w celu ich windykacji oraz sprawowano nadzór nad dochodzeniem należności i zaległości przez podległych dysponentów. W wyniku kontroli próby wydatków (14,6%) KGP stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. NIK opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania przez KGP łącznych rocznych sprawozdań za 2020 r. oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia³. Poza sprawozdaniem łącznym Rb-N, które w wyniku kontroli NIK skorygowano w zakresie jednolitego ujmowania w nim należności z tytułu kosztów postępowania egzekucyjnego, sprawozdania sporządzono prawidłowo i w określonych przepisami terminach,

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Dokonując analizy wykonania budżetu NIK opierał się w szczególności na sprawozdaniach Rb-27, Rb-28 z dnia 8 lutego 2021 r. w zakresie KGP jako dysponenta III stopnia oraz Rb-23, Rb-27, Rb-28 z dnia 17 lutego 2021 r. w zakresie KGP jako dysponenta II stopnia. Korekty ww. sprawozdań w związku z zamknięciem ksiąg rachunkowych za 2020 r. zostały sporządzone po zakończeniu czynności kontrolnych.

a dane w tych sprawozdaniach wynikały z zapisów w ewidencji księgowej i odzwierciedlały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także zobowiązań w 2020 roku.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Dochody budżetowe Policji w 2020 r. wyniosły 37 039,6 tys. zł i były niższe od dochodów zrealizowanych w 2019 r. o 5 685,6 tys. zł, co stanowiło 13,3% oraz wyższe od dochodów planowanych o 514,6 tys. zł. Dochody budżetowe stanowiły 101,4% przyjętego w ustawie budżetowej planu na 2020 r.

Największy udział w dochodach Policji miały:

- dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze, które wyniosły 7 169 tys. zł (19,3% dochodów ogółem),
- wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów w wysokości 5 958 tys. zł (16,1% dochodów ogółem),
- wpływy z różnych dochodów, m.in. szkody i regresy, zwroty pomocy mieszkaniowej, niepodjęte należności pracownicze, które wyniosły 5 609 tys. zł (15,1% dochodów ogółem),
- wpływy z różnych opłat, m.in. za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia w Policyjnych Izbach Zatrzymań, za deponowanie broni i amunicji w depozytach Policji, za wykonane kserokopie akt i dokumentów spraw prowadzonych przez Policję, opłaty związane z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi, które wyniosły 5 274 tys. zł (14,2% dochodów ogółem).

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2020 r. wyniosły 100 116,9 tys. zł i wzrosły w stosunku do należności pozostałych do zapłaty na koniec 2019 r. o 7%. Zaległości netto w dochodach budżetowych Policji na koniec 2020 r. wyniosły 95 488,2 tys. zł i były wyższe w stosunku do zaległości na koniec 2019 r. o 7 578,4 tys. zł, tj. 8,6%.

(akta kontroli Tom I str. 83-132)

Największe zaległości dotyczyły:

- nałożonych kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów w wysokości 30 592 tys. zł (32% ogółu zaległości),
- wpływów z różnych opłat w wysokości 25 199 tys. zł (26,4% ogółu zaległości), które wynikały m.in. z nieuregulowanych opłat za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia w Policyjnych Izbach Zatrzymań, nieuregulowanych opłat za przechowywanie broni i amunicji w depozytach Policji, opłat za przeprowadzone asysty komornicze oraz opłat związanych z postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi przez Policję,
- nieuregulowanych wpływów z różnych dochodów w wysokości 14 953 tys. zł (15,6% ogółu zaległości), do których zaliczały się przede wszystkim szkody wyrządzone na mieniu resortu, regresy za naruszenie nietykalności cielesnej

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

funkcjonariuszy oraz nawiązki zasądzone wyrokami sądowymi za bezpodstawne wezwanie funkcjonariuszy w celu interwencji.

- odsetek w wysokości 14 610 tys. zł (15,3% ogółu zaległości), które rosły wraz ze wzrostem należności głównych i brakiem ich zapłaty.

(akta kontroli Tom I str. 83-103, 109-130)

Zaplanowane dochody KGP (dysponent III stopnia) w wysokości 5 819,0 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 4 475,53 tys. zł, co stanowiło 76,9% planu na 2020 r. Były one niższe o 830,47 tys. zł (tj. o 15,6%) od dochodów wykonanych w 2019 r. (5 306 tys. zł). Największe dochody dysponent III stopnia uzyskał w ramach wpływów z tytułu kar umownych naliczanych kontrahentom za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów, w wysokości 3 075 tys. zł (68,7%) oraz z tytułu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, środków funduszu operacyjnego z lat ubiegłych, z tytułu zwrotu i rozliczeń z lat ubiegłych, w wysokości 853,2 tys. zł (19,1%).

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2020 r. wyniosły 9 602,1 tys. zł, w tym zaległości 9 521,8 tys. zł (niższe od zaległości 2019 r. o 709,6 tys. zł, tj. o 6,9%) i były niższe o 629,8 tys. zł w porównaniu do należności na koniec 2019 r.

(akta kontroli Tom I str. 52-82)

Badania skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych przeprowadzono na próbie pięciu zaległości, dobranych celowo⁵, na kwotę 7 010,34 tys. zł, stanowiącej 73,6% zaległości ogółem. We wszystkich zbadanych przypadkach dokumentowano poszczególne podejmowane czynności windykacyjne. W KGP co do zasady niezwłocznie podejmowano działania zmierzające do wyegzekwowania zaległych należności.

Spośród badanych zaległości w jednym przypadku, ze względu na zakończenie przez Sąd postępowania upadłościowego, wyczerpano możliwości zmierzające do odzyskania należności, które okazały się bezskuteczne⁶. Główny Księgowy Resortu Biura Finansów KGP (dalej: Główny Księgowy Resortu) wyjaśniła, iż ze względu na brak przedawnienia należności, ale również brak możliwości zaspokojenia „rozważa jej umorzenie poprzez złożenie w formie pisemnej wniosku do MSWiA”.

(akta kontroli str. Tom IX str. 5-24, 30-53, 55-129)

W księgach rachunkowych w 2020 r. w dniu 5 lutego 2021 r. spisano jedną należność przedawnioną w kwocie 133,08 tys. zł. Podejmując decyzję o spisaniu ustalono stan faktyczny i wyjaśniono okoliczności sprawy. Przesłanką spisania należności było jej przedawnienie⁷. Spisanie należności nastąpiło zgodnie z art. 35b ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸.

(akta kontroli Tom IX str. 1-4, 22-29)

⁵ W doborze kierowano się: kwotą zaległości, okresem przeterminowania, zakresem dokonanych czynności windykacyjnych. Doboru próby dokonano w oparciu o zaległości niebadane w roku ubiegłym.

⁶ Z planu podziału funduszu masy upadłości, sporządzonego i przekazanego Sędziemu komisarzowi przez syndyka masy upadłości, wynikało, iż zostaną tylko zaspokojone wierzytelności z kategorii II. Wierzytelność KGP postanowieniem z dnia 18 stycznia 2018 r., pomimo wniesionego zażalenia, została uznana na liście wierzytelności upadłej spółki w kategorii IV. Sąd postanowieniem z dnia 25 stycznia 2019 r. stwierdził zakończenie postępowania upadłościowego spółki. Wierzyciele uznani w kategorii II zostali zaspokojeni w 11,5%. Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP w opinii prawnej oceniło, iż nie było podstaw do wniesienia zażalenia.

⁷ Postępowanie komornicze zostało umorzone ze względu na bezskuteczność egzekucji. Działania podejmowane w celu odzyskania należności nie przynosiły odpowiednich skutków i doszło do ich przedawnienia.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

W 2020 roku w KGP wystąpiły dwa umorzenia na łączną kwotę 98,96 tys. zł i trzy odroczenia płatności należności na łączną kwotę 111,67 tys. zł. Badaniem objęto 100% należności umorzonych oraz odroczone. Stwierdzono, że wydając decyzje ustalono stan faktyczny i wyjaśniono wszystkie okoliczności sprawy, odroczenia były uzasadnione trudną sytuacją majątkową lub rodzinną.

(akta kontroli Tom I str. 52-60, 133-192)

W celu poprawy skuteczności windykacji należności w KGP opracowano Procedurę ustalania, dochodzenia i ewidencjonowania należności z tytułu dochodów budżetowych należnych KGP. Komórkami odpowiedzialnymi za dochodzenie należności są Biuro Logistyki Policji (dalej: BLP), Biuro Łączności i Informatyki (dalej: BŁiI) oraz Biuro Finansów (dalej: BF), każde w swoim zakresie merytorycznym. BF co miesiąc wysyła do BLP, BŁiI i Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej (dalej: BKSIOp) pisma informujące o nieuregulowanych należnościach, natomiast raz na kwartał zbiera informacje jakie działania zostały podjęte, w celu ściągnięcia należności. Nadzór nad ewidencją należności prowadzony jest w komórce księgowości, a monitorowaniem przedawnienia terminów należności zajmują się BLP, BŁiI, BKSIOp oraz BF każde w swoim zakresie. W KGP nie opracowano procedury umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych. Umarzanie, odraczanie lub rozkładanie należności pieniężnych następuje na wniosek dłużnika. Wnioski kierowane są do komórek merytorycznych odpowiedzialnych za poszczególne rodzaje należności budżetowych. Wnioski do wartości 40 tys. zł rozpatrywane są na szczeblu KGP, natomiast wnioski przekraczające tę kwotę rozpatrywane są przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA). Zatwierdzone wnioski przez Komendanta Głównego Policji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazywane są przez komórki merytoryczne do BF celem ujęcia w ewidencji księgowej.

(akta kontroli Tom I str. 52-60, 64-68)

Nadzór nad windykacją należności i zaległości prowadzoną przez podległych dysponentów sprawowano poprzez analizę, pod kątem tendencji wzrostowych, otrzymywanych comiesięcznych informacji o stanie zaległości netto dochodów budżetowych i podejmowanych działaniach związanych z ich egzekucją oraz informacji o liczbie dłużników zalegających z płatnościami. W przypadku nieakceptowanego odchylenia od normy do Komendantów poszczególnych jednostek kierowane były pisma z prośbą o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji z poleceniem nadzoru nad procesem, w celu wyeliminowania nieuzasadnionych wzrostów. Z otrzymanych informacji miesięcznych sporządzane jest zbiorcze zestawienie, wykorzystywane w kolejnych analizach. Jak wyjaśniła Główny Księgowy Resortu z pozyskanych informacji wynika, iż jednostki Policji wyczerpują przewidziane prawem sposoby dochodzenia należności Skarbu Państwa, jednakże egzekucja należności zależy od organów za nią odpowiedzialnych, a Policja nie ma wpływu na jej skuteczność ani na czas jej trwania. Trudności w uzyskaniu należnych wpłat spowodowane są w szczególności przewlekłością postępowań egzekucyjnych oraz faktem, iż dłużnicy to często osoby nieposiadające stałych dochodów, osoby bezdomne, bezrobotne, przebywające zagranicą oraz w zakładach karnych.

(akta kontroli Tom I str. 83-90, 104-108)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z przyjętymi założeniami nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych. Analiza skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych wykazała, że w KGP ustalano należności terminowo, podejmowano działania w celu windykacji należności od dłużnika oraz sprawowano nadzór nad dochodzeniem należności i zaległości przez podległych dysponentów.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 roku⁹ (dalej: ustawa budżetowa na 2020 r.) w części 42 - Sprawy wewnętrzne plan wydatków Policji ustalony został na kwotę 10 359 985 tys. zł, a następnie nowelizacją ustawy budżetowej¹⁰ zwiększony do kwoty 11 664 110 tys. zł. Ostatecznie plan finansowy Policji po zmianach wyniósł 12 253 131,2 tys. zł, w tym został zwiększony środkami z rezerw celowych w łącznej kwocie 673 107,3 tys. zł. Zrealizowane przez Policję wydatki budżetu państwa w 2020 r. wyniosły 11 177 553,1 tys. zł, co stanowiło 91,2% planu po zmianach i były o 165 058,3 tys. zł (tj. 1,5%) niższe niż wykonanie w 2019 r. Z przyznanych Policji rezerw celowych budżetu państwa wykorzystano 453 443,1 tys. zł (67,4% kwoty przyznanej), a za wydatki niewygasające uznano 219 604,9 tys. zł (32,6%). Policja otrzymała z rezerw celowych w ramach budżetu środków europejskich 47,8 tys. zł, z czego wykorzystano 46,4 tys. zł (tj. 97,1%). Żadna z jednostek Policji nie otrzymała środków z rezerw ogólnych budżetu państwa.

(akta kontroli Tom I str. 193-352)

W ramach rezerw celowych zgłoszonych do wykazu wydatków niewygasających ujęto następujące wydatki:

- środki w wysokości 20 111,6 tys. zł (poz. 36) przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych w ramach Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Ochrony Państwa w latach 2017 – 2020¹¹ (dalej: PMP) w zakresie przedsięwzięcia Inwestycje budowlane w związku z niezakończeniem procedur przetargowych bądź przedłużającą się realizacją poszczególnych zadań inwestycyjnych;
- środki w wysokości 716,5 tys. zł (poz. 37) przeznaczone na realizację zakupów w celu zapewnienia skutecznego zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych, w tym na zakup samochodów osobowych typu SUV dla CBŚP oraz jednostek terenowych Policji w związku z późnym przyznaniem środków na realizację zadania oraz opóźnieniami jakie wynikały z realizacji zadań w czasie epidemii COVID-19, a w konsekwencji ryzykiem niezrealizowania postępowania przetargowego w roku 2020;
- środki w wysokości 3 488,4 tys. zł (poz. 46) przeznaczone na realizację zakupów w celu zapewnienia skutecznego zwalczania przemytu

⁹ Dz. U. z 2020 r., poz. 571 ze zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1919), dalej: ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020

¹¹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020" (Dz. U. z 2019 r., poz. 2198).

i podrabiania wyrobów tytoniowych, w tym na zakup samochodów osobowych typu SUV dla CBŚP oraz jednostek terenowych Policji w związku z sytuacją epidemiczną związaną z COVID-19 skutkującą zagrożeniem dostaw pojazdów w 2020 r. w zakupie podstawowym do 15 grudnia 2020 r.

- środki w wysokości 195 288,4 tys. zł (poz. 64 i 65) przeznaczone na realizację przedsięwzięć: sprzęt transportowy, sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej, sprzęt informatyki i łączności, wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy w ramach PMP w związku z niezakończeniem procedur przetargowych bądź przedłużającą się realizacją poszczególnych zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli Tom II str. 195-250)

Niewykorzystaną w ramach rezerw celowych kwotę 59,2 tys. zł stanowiły w szczególności oszczędności pozakupowe i poprzetargowe, oszczędności związane z niewykorzystaniem w całości przez uczestników szkoleń zakwaterowania i wyżywienia, oszczędności po realizacji zadań w zakresie dojazdów oraz składek na Fundusz Pracy, które nie są odprowadzane przez pracodawcę w przypadku pracowników którzy ukończyli 50 rok życia, oszczędności po ostatecznym rozliczeniu zadania inwestycyjnego.

(akta kontroli Tom II str. 195-250)

W zakresie rezerw celowych w ramach środków przeznaczonych na zakup środków ochrony osobistej, sprzętu i usług w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych Policja zakupiła w szczególności środki ochrony osobistej dla policjantów i pracowników Policji, w tym maseczki chirurgiczne, jednorazowe, maseczki FFP 2, FFP 3, KN 95, maseczki wielorazowe, rękawiczki nitrylowe, kombinezony ochronne, płyny i żele do dezynfekcji. W zakresie środków przeznaczonych na realizację przez Policję zadań związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby COVID-19 Policja zakupiła w szczególności agregat prądotwórczy służący do zasilania namiotów sanitarnych z przeznaczeniem do punktów przyjęć osób zakażonych, urządzenia termowizyjne do monitorowania temperatury ciała, nagrzewnice, ozonatory, lampy bakteriobójcze, środki ochrony osobistej.

(akta kontroli Tom II str. 195-250)

Zrealizowane w KGP w 2020 r. wydatki budżetu państwa wyniosły 625 051,7 tys. zł, co stanowiło 61,6% planu po zmianach i były niższe o 353 957,9 tys. zł (o 36,2%) w porównaniu z 2019 r.

W związku z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 plan wydatków KGP (dysponenta III stopnia) Minister Finansów zwiększył o kwotę 400 305 tys. zł., co wobec braku możliwości zrealizowania części zadań do 31 grudnia 2020 r. skutkowało wzrostem łącznej kwoty przeniesionej do wykazu wydatków, które nie wygasają w 2020 r. z upływem roku budżetowego.

Ponadto w 2020 r. wydatki KGP (bieżące i majątkowe) w 2020 r. zrealizowane zostały ze środków państwowego funduszu celowego Funduszu Wsparcia Policji - funduszu centralnego (dalej: FWP) w łącznej kwocie 196 676 tys. zł.

(akta kontroli Tom VI, str. 1-6, 18-194, 218-224; Tom VII str. 266-274)

Plan wydatków KGP nie był zwiększany w 2020 r. o środki rezerwy ogólnej budżetu państwa. Z przyznanej KGP w ramach rezerw celowych kwoty 239 954,1 tys. zł¹² wykorzystano 80 626,0 tys. zł, co stanowiło 33,7%. Środki z rezerw celowych w łącznej wysokości 159 323,1 tys. zł przeniesione zostały na wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego, z czego 155 118,2 tys. zł (97,4%) stanowiła kwota przeznaczona na realizację zadań w ramach PMP. Niewykorzystane środki rezerw w wysokości 5,0 tys. zł wynikały z oszczędności.

W wyniku szczegółowego badania zwiększeń wydatków z rezerw celowych w kwocie 18 000 tys. zł, co stanowiło 7,5% kwoty zwiększeń planu KGP środkami z rezerw w 2020 r., stwierdzono, że po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków Komendant Główny Policji wprowadził zmiany w planie finansowym dysponenta III stopnia. Wnioskowanie o środki z rezerw wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe¹³. Środki, przyznane decyzją MF/FG6.4143.3.86.2020.MF.1756 z 11 maja 2020 r. (poz. 65, zakup samochodów w ramach PMP), w części dotyczącej KGP¹⁴, z przeznaczeniem na zakup 100 sztuk samochodów osobowych oznakowanych typu kombivan¹⁵, nie zostały wykorzystane w całości. Kwota 9 000 tys. zł przeniesiona została na wydatki, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Zgodnie z umową¹⁶ pojazdy zostały dostarczone i odebrane w grudniu 2020 r. Płatności za drugą część dostawy (50 sztuk) dokonano w styczniu 2021 r. ze środków ujętych w planie wydatków niewygasających.

Środki z dwóch rezerw celowych (poz. 4) z przeznaczeniem na przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii Covid-19 przyznane w łącznej kwocie 8 235,9 tys. zł wykorzystane zostały w 100%.

(akta kontroli: Tom V str. 90-99, 157-184, 259-359, 362-372, 391-397, 402-404)

Przeciętne zatrudnienie w Policji w 2020 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło 118 336 osoby i było o 8 824 osób (tj. 6,9%) niższe niż planowano (127 160). Zatrudnienie funkcjonariuszy wyniosło przeciętnie 95 979 osoby, tj. o 6 970 (6,8%) mniej od planowanego (102 949); członków korpusu służby cywilnej 11 203 osób, tj. mniej o 992 (8,1%) od planowanego (12 195) i pracowników Policji (osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń) 11 154, tj. mniej o 862 osoby (7,2%) w stosunku do planu (12 016). W stosunku do 2019 r. zatrudnienie w Policji ogółem zmalało o 1 302 osoby (1,1%), w tym w grupie funkcjonariuszy o 1 104 osoby (1,1%), wśród osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 81 osób (0,7%) a w grupie członków korpusu służby cywilnej o 117 osób (1%).

Stan zatrudnienia w Policji na koniec 2020 r. wynosił 119 787 osób, w tym 97 108 funkcjonariuszy (81,1% ogółu zatrudnionych), 11 404 członków korpusu służby cywilnej (9,5%) i 11 275 pracowników Policji (9,4%). Limit przyjęć do służby w Policji

¹² Z czego 200 216,6 tys. zł stanowiły środki na wydatki majątkowe, a 39 737,5 tys. zł na wydatki bieżące.

¹³ Zgodnie z art. 14 *ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020* (Dz. U. z 2020 r. poz. 278) zakupy sprzętu transportowego w ramach PMP mogły być dokonywane w ramach wydatków na modernizację Sił Zbrojnych (rozdział 75295), na co Minister Finansów przeznaczał środki w ramach rezerw celowych.

¹⁴ Decyzja o rezerwie celowej MF/FG6.4143.3.86.2020.MF.1756 z 11.05.2020 r. zwiększała plan finansowy Policji na łączną kwotę 26 621,4 tys. zł i obejmowała także dwa zadania (w zakresie zakupu sprzętu transportowego) realizowane przez jednostki terenowe Policji.

¹⁵ Pojazd z częścią dostosowaną do przewozu osoby zatrzymanej.

¹⁶ Umowa nr 139/BLP/85/Ctr/20/DG z 01.10.2020 r. z konsorcjum Benepol Sp. z o.o. z Lublina oraz Porsche Inter Auto Polska Sp. z o.o. z Warszawy.

w 2020 r. został określony na poziomie 4 423 osób. Do służby przyjęto ogółem 4 373 osób, w tym 4 338 osoby na podstawie art. 25 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁷. W dniu 12 marca 2020 r. w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego COVID-19, Komendant Główny Policji podjął decyzję o zawieszeniu prowadzenia postępowań kwalifikacyjnych w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji. Czynności związane z prowadzeniem postępowań kwalifikacyjnych do służby w Policji, realizowane w komendach wojewódzkich (Stołecznej) Policji oraz w jednostkach szkoleniowych Policji zostały wznowione z dniem 3 czerwca 2020 r. Działania związane z pandemią COVID-19 ukierunkowane były na zapewnienie pracownikom i policjantom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i służby, do których zaliczyć należy również pracę i służbę zdalną.

(akta kontroli Tom IV str. 4-23)

W 2020 r. wydatki na wynagrodzenia i uposażenia (według sprawozdania Rb-70) w Policji wyniosły ogółem 8 585 200 tys. zł, tj. o 691 014 tys. zł (8,7%) więcej niż w 2019 r. Wynagrodzenia dla funkcjonariuszy wyniosły łącznie 7 412 935 tys. zł, tj. o 589 214 tys. zł (8,6%) więcej niż w 2019 r., członków korpusu służby cywilnej 647 604 tys. zł, tj. o 51 803 tys. zł (8,7%) więcej niż w 2019 r. i pracowników Policji 524 661 tys. zł, tj. o 49 997 tys. zł (10,5%) więcej niż w 2019 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie/uposażenie na jednego pełnozatrudnionego w Policji wyniosło 6 046 zł i wzrosło o 547 zł, tj. 9,9% w stosunku do 2019 r. Uposażenia funkcjonariuszy wyniosły przeciętnie 6 436 zł (wzrost o 579 zł, tj. 9,9%), członków korpusu służby cywilnej 4 817 zł (wzrost o 431 zł, tj. 9,8%) a pracowników Policji 3 920 zł (wzrost o 399 zł, tj. o 11,3%).

(akta kontroli Tom IV str. 4-23)

Przeciętne zatrudnienie w KGP¹⁸ w 2020 r. wyniosło 2 502 osoby, w tym 1 266 funkcjonariuszy, 788 członków korpusu służby cywilnej oraz 448 pracowników Policji. W porównaniu z 2019 r. przeciętne zatrudnienie było niższe o dziewięć osób (0,4%), w tym w grupie funkcjonariuszy spadło o sześć, w korpusie służby cywilnej o pięć, a w grupie pracowników nieobjętej mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o dwie osoby.

Wydatki na wynagrodzenia KGP (dysponenta III stopnia) wyniosły ogółem 304 571,7 tys. zł i były wyższe niż w 2019 r. o 23 890,8 tys. zł (o 8,5%). W KGP¹⁹ przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2020 r. wyniosło 7 839 zł i było wyższe o 9,4% (676 zł) w porównaniu z 2019 r. Przeciętne miesięczne uposażenie funkcjonariuszy wzrosło o 9,8% i wyniosło 9 202 zł, przeciętne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej wyniosło 7 243 zł (wzrost o 9,1%), a pracowników 5 039 (wzrost o 9%). Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w KGP (ogółem)

¹⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.

¹⁸ KGP zapewnia obsługę finansowo-księgową Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji „BOA” oraz komórek Centralnego Biura Śledczego Policji i Biura Spraw Wewnętrznych Policji, znajdujących się na obszarze działania Komendy Stołecznej Policji. Przedstawione dane, wg sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w KGP, obejmują wyłącznie rozdział 75402 – Komenda Główna Policji. Nie obejmują etatowych pracowników Biura Łączności i Informatyki KGP realizujących zadania wyłącznie na potrzeby Operatora Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej OST112, ewidencjonowanych w rozdziale 75495 (przeciętne zatrudnienie 12 członków korpusu służby cywilnej) oraz, ewidencjonowanych w rozdziale 75401 pracowników i funkcjonariuszy centrali CBŚP (bez zarządów terenowych). Przeciętne zatrudnienie ogółem dysponenta III stopnia wyniosło w 2020 r. 3229 osób i było niższe o 14 osób w porównaniu z 2019 r.

¹⁹ Dane jak w przypisie powyżej, to jest dla KGP rozdział 75402 (z uwzględnieniem wydatków na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy CPKP BOA oraz centrali BSWP, z wyłączeniem centrali CBŚP oraz obsługi OST112). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie dla KGP ogółem (dysponenta III stopnia) wyniosło w 2020 r. 7 860 zł i było wyższe o 9,0% (648 zł) w porównaniu z 2019 r.

spowodowany był głównie waloryzacją wynagrodzeń pracowników wynikającą z ustawy budżetowej na 2020 r. (o 6%), a także podniesieniem kwoty bazowej uposażeń funkcjonariuszy (o 6%) oraz podniesieniem wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy²⁰.

(akta kontroli Tom V str. 12-24, 62-87; Tom VI str. 212-213)

W KGP świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 10 502 tys. zł i w porównaniu do 2019 r. były wyższe o 866 tys. zł (o 9 %). Wydatki poniesiono m.in. na wypłatę równoważników pieniężnych wypłacanych funkcjonariuszom za brak lub remont lokalu mieszkalnego, dopłaty do wypoczynku funkcjonariuszy i ich rodzin, ryczałty z tytułu przeniesienia oraz należności pieniężne wypłacane funkcjonariuszom za pełnienie służby poza granicami państwa.

(akta kontroli Tom VII str. 62-64, 75, 77-80)

Wydatki bieżące KGP zostały zrealizowane w 2020 r. w kwocie 459 685 tys. zł²¹, co stanowiło 86,3% planu po zmianach. W porównaniu z rokiem 2019 wydatki były niższe o 245 683 tys. zł (34,8%). Główną przyczyną było przeniesienie części środków do wykazu wydatków, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, co spowodowane było oceną ryzyka braku możliwości realizacji zadań do 31 grudnia 2020 r. wynikającą z wydłużających się postępowań przetargowych, opóźnień w realizacji zawartych umów, co m.in. wynikało z panującej epidemii COVID-19 oraz oszacowania ryzyka braku środków finansowych w 2021 r., w przypadku nie zrealizowania zadania w danym roku budżetowym.

W związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 dysponent zrealizował wydatki w łącznej kwocie 11 878,6 tys. zł, z czego 10 424,5 tys. zł w grupie wydatków bieżących. Zakupione zostały w szczególności: płyny do dezynfekcji, rękawiczki nitrylowe, maski ochronne i półmaski filtrujące, kombinezony ochronne, dozowniki mydła, zestawy do dezynfekcji rak, generatory ozonu, termometry.

(akta kontroli Tom VII str. 3-80, 186-195, 266-274, 280-288)

W 2020 r. zadania na rzecz KGP na podstawie umów zleceń lub umów o dzieło²² realizowało 11 osób, z czego jedna na podstawie umowy o dzieło, tj. o pięć mniej niż w 2019 r. Na powyższe umowy cywilnoprawne wydatkowano w 2020 r. łącznie 207,5 tys. zł²³, co stanowiło 57,6% wydatków roku 2019.

W wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK²⁴, w czerwcu 2020 r. rozwiązane zostały umowy cywilnoprawne zawarte z pracownikami Wydziału Zamówień Publicznych i Funduszy Pomocowych BF na zastępstwo procesowe w postępowaniach odwoławczych przed Krajową Izbą Obrachunkową w sprawie

²⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 marca 2020 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy (Dz. U. poz. 370). Rozporządzenie stanowiło realizację porozumienia z 18 listopada 2018 r. ministra właściwego do spraw wewnętrznych ze stroną związkową.

²¹ Kwota bez wydatków roku 2020, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

²² Tylko trwające sześć miesięcy lub dłużej, lub powtarzane nieprzerwanie przez ten okres. KGP wydatkowała w 2020 r. środki w związku z realizacją 50 umów cywilnoprawnych tj. umów zleceń, o dzieło oraz licencyjnych.

²³ Z czego z budżetu podstawowego kwotę 120,27 tys. zł oraz ze środków Funduszu Wsparcia Policji – funduszu centralnego 87,27 tys. zł.

²⁴ W wyniku kontroli P/20/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez Komendanta Głównego Policji w ramach cz. 42 – Sprawy Wewnętrzne oraz wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji Izba wносиła o podjęcie działań zapewniających wyeliminowanie zawierania z pracownikami umów cywilnoprawnych na zadania wchodzące w zakres ich obowiązków służbowych.

postępowania złożonych w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych prowadzonych przez KGP.

W KGP od 12 marca 2020 r. wprowadzono wewnętrzne regulacje w zakresie możliwości wydawania polecenia pracy (od 2 kwietnia także służby) zdalnej²⁵. Przyjęty tryb postępowania polegał na pisemnym wnioskowaniu o polecenie pracy/służby zdalnej do Komendanta Głównego Policji (przez właściwego dyrektora biura KGP za pośrednictwem Dyrektora BKSiOP) oraz wydawaniu pisemnych poleceń. Najwyższy odsetek liczby pracujących w trybie zdalnym w stosunku do przeciętnej liczby zatrudnionych wystąpił w kwietniu (26,8%) oraz listopadzie 2020 r. (22,5%).

(akta kontroli Tom V str.18-24,27-33,37-59; Tom VII str. 3-80, 266-267, 275-279)

Zaplanowane w kwocie 471 473 tys. zł wydatki majątkowe KGP wykonała w 2020 r. w wysokości 154 865 tys. zł (32,8% planu po zmianach). W porównaniu z 2019 r. wydatki na zakupy inwestycyjne i inwestycje budowlane KGP były niższe o 109 141 tys. zł. Przyczyny niskiego wykonania planu wydatków majątkowych były analogiczne, jak w przypadku wydatków bieżących, co omówiono wyżej.

W pierwotnym planie finansowym (plan finansowy wg ustawy budżetowej) ujęto 46 zadań w kwocie 308 060 tys. zł. Zrezygnowano²⁶ z realizacji 16 zadań o wartości 59 485 tys. zł. Przyczyny, w odniesieniu do próby celowo dobranych pięciu zadań (o najwyższej wartości z grupy sprzęt łączności i informatyki) Dyrektor BŁil wyjaśnił: *Brak realizacji zadań ujętych w planie finansowym KGP wynikał z nieprzewidzianych zdarzeń takich jak unieważnienie umowy²⁷ czy unieważnienie postępowania, a także z dokonanej w trakcie roku budżetowego oceny potrzeb i priorytetów.*

Do realizacji wprowadzonych zostało 61 nowych zadań o wartości 247 009 tys. zł. W odniesieniu do próby celowo dobranych pięciu zadań (o najwyższej wartości z grupy sprzęt łączności i informatyki, m.in. zadania pn. *uruchomienie dla potrzeb Policji platformy radiokomunikacyjnej komplementarnej do systemu użytkowanego przez ABW wraz z terminalami do bezpiecznej komunikacji* w kwocie 18 790 tys. zł), Dyrektor BŁil wyjaśnił, że uwzględnienie w planie nowych zadań wynikało z otrzymania dodatkowych środków w trakcie roku budżetowego, bieżącej oceny etapu realizacji zadań zgłoszonych do planu, a także oceny potrzeb i priorytetów.

Wg stanu na 31 grudnia 2020 r. w pełnym zakresie zrealizowano 51 zadań, 12 zrealizowano w części, a 28 zadań nie zrealizowano. Środki na realizację zadań zrealizowanych częściowo i niezrealizowanych ujęte zostały w planie finansowym

²⁵ Na podstawie art. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.), dalej: ustawa o COVID-19.

²⁶ Dane o liczbie zadań i wartości wydatków majątkowych przedstawiono na podstawie analizy załączników do przedłożonej dysponentowi części 42 budżetu państwa w dniu 10.03.2021 r. *Informacji o wykonaniu przez jednostki Policji wydatków majątkowych w 2020 r.* oraz *Sprawozdania z wydatków majątkowych INW1 za 2020 r. korekta*, przekazanego 25 marca 2021 r. Dla zadań, z których zrezygnowano w kolumnie *plan po zmianach* wykazano kwotę 0 zł, dla zadań wprowadzonych do realizacji (nowych) w kolumnie *plan wg ustawy (po nowelizacji)* wykazano kwotę 0 zł. Wartość zmniejszeń i zwiększeń wykazano per saldo bez uwzględnienia zadań, z których zrezygnowano i odpowiednio, nowych zadań.

²⁷ Dotyczy m.in. zadania pn. *modernizacja policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do standardu ETSI Tetra* (29 905 tys. zł), którego brak możliwości realizacji w 2020 r. wynikał z unieważnienia umowy 202/197/BŁil/19/RG/PMP na podstawie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie. Wystąpił też przypadek przeniesienia planowanych środków między rozdziałami w związku z analizą potrzeb i rezygnacją dostaw dla KGP na rzecz CBŚP i jednostek Policji na terenie kraju, dotyczy zadania pn. *modernizacja policyjnego systemu wideokonferencyjnego.*

środków niewygasających w kwocie 315 437 tys. zł²⁸, wobec czego nie stwierdzono skutków braku ich realizacji w 2020 r.

W ramach *Programu Modernizacji Policji (...)* na lata 2017-2020 zakupiono m.in. system obserwacji lotniczej do trzech śmigłowców Bell-407 (18 510 tys. zł), trzy lekkie transportery opancerzone (8 550 tys. zł), 50 samochodów osobowych typu kombi (9 000 tys. zł), 195 pistoletów maszynowych (2 950 tys. zł). Dwa śmigłowce Bell-470 kupiono w ramach środków KGP (rozdział 75402, 39 496 tys. zł). W ramach zakupów centralnych (rozdział 75403) dysponent kupił m.in. 363 pistolety maszynowe (4 645 tys. zł), 586 karabinków szturmowych (4 082 tys. zł). Na potrzeby sieci OST 112 (rozdział 75495) na sprzęt informatyczny i oprogramowanie wydatkowano łącznie 17 349 tys. zł. W budownictwie inwestycyjnym w 2020 r. zakończono m.in. realizację dwóch zadań modernizacyjnych w siedzibie KGP przy ul. Puławskiej 148/150 w Warszawie (o wartości 499 oraz 569 tys. zł).

W związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 KGP zrealizowała wydatki majątkowe w kwocie 1 454,1 tys. zł z przeznaczeniem na doposażenie policyjnego systemu wideokonferencyjnego (1 150 tys. zł), zakup systemów monitorowania temperatury twarzy na podczerwień (290,2 tys. zł) oraz urządzenia wysokociśnieniowego Karcher (13,9 tys. zł).

Ze środków FWP dysponent III stopnia zrealizował w 2020 r. wydatki majątkowe w kwocie 3 348 tys. zł.

(akta kontroli Tom V str.233-258, Tom VI str. 302-406, 409-413; Tom VII str. 75-80, 187-195, 256-259, 369-378, 412-418)

Zobowiązania Policji w 2020 r. wyniosły 855 154,5 tys. zł i były o 84 788,1 tys. zł (tj. o 11 %) wyższe niż zobowiązania w 2019 r., które wyniosły 770 366,4 tys. zł. Wzrost zobowiązań ogółem w 2020 r. w stosunku do roku 2019 był spowodowany w szczególności: wzrostem dodatkowego wynagrodzenia rocznego funkcjonariuszy i pracowników cywilnych, wynikających ze wzrostu wysokości kwot bazowych o 6%, wzrostem, w stosunku do roku ubiegłego, nieodprowadzonych składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i podatków od uposażeń i wynagrodzeń grudniowych, których termin płatności przypadał na 2021 r., koniecznością wypłaty świadczeń motywacyjnych za miesiąc grudzień, których termin płatności przypadał do 10 stycznia 2021 r., płatnościami realizowanymi w ramach PMP w zakresie zakupu sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej, płatnościami realizowanymi w ramach OST 112 w zakresie sprzętu informatycznego i łączności (faktury wpłynęły w styczniu 2021 r.). Na dzień 31 grudnia 2020 r. w Policji nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli Tom II str. 183-194, Tom IV str. 1-3)

Zobowiązania KGP w 2020 r. wyniosły 77 930,6 tys. zł i były wyższe niż w 2019 r. o 20,9% (13 485,5 tys. zł). Wzrost zobowiązań dotyczył głównie wydatków na zakup sprzętu i uzbrojenia oraz zakupów inwestycyjnych i spowodowany był m.in. wpływem faktur w styczniu 2021 r., których na dzień 31 grudnia 2020 r. nie można było opłacić oraz uposażeń i pochodnych od uposażeń funkcjonariuszy, co wynikało z konieczności opłacenia w styczniu 2021 r. (zgodnie z ustawowym terminem) wyższego podatku i składki na ubezpieczenie zdrowotne, w porównaniu z rokiem

²⁸ Ponadto niezrealizowane zostały zadania w ramach projektów unijnych w kwocie 1 165 tys. zł (wydatki z czwartą cyfrą „1” i „2”).

2019. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz odsetki z tytułu nieterminowych płatności. W 2020 r. KGP zapłaciła odsetki w wysokości 109,3 tys. zł od kwot zasadzonych wyrokami sądowymi dotyczącymi zwrotu naliczonych i pobranych kar za nieterminową realizację umowy, które sądy uznały za rażąco wygórowane.

(akta kontroli Tom VI str. 214-217; Tom VII str. 186, 260-263)

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonał w dniach 22, 23 i 29 grudnia 2020 r. dziewięciu blokad wydatków Policji z budżetu państwa na łączną kwotę 923,3 tys. zł oraz w dniach 25 listopada 2020 r., 22 i 23 grudnia 2020 r. siedmiu blokad środków z rezerw celowych na łączną kwotę 305,7 tys. zł na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3²⁹ oraz ust. 3 pkt 2³⁰ ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹ (dalej: ustawa o finansach publicznych). Decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: Ministra Finansów) z dnia 30.12.2020 r., na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy o COVID-19 oraz art. 69 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³² (dalej: ustawa o zmianie ustawy o COVID-19) zmniejszony został limit wydatków Policji o kwotę 1 229 tys. zł wcześniej zablokowaną decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W uzasadnieniu decyzji wskazano, iż tworzy się nową rezerwę celową poz. 75 z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Minister Finansów w dniu 17 grudnia 2020 r. zablokował środki na wydatki budżetowe Policji w wysokości 93 623,6 tys. zł na podstawie art. 31 ust. 2 i 3³³ ustawy o COVID-19 oraz w związku z decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków budżetu państwa, a następnie w dniu 23 grudnia 2020 r. blokada została skorygowana o kwotę 4 301 tys. zł na podstawie art. 31 ust. 2 i 3 ustawy o COVID-19 oraz w związku z decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie korekty decyzji z 26 listopada 2020 r. Na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy o COVID-19 decyzją Ministra Finansów z dnia 25 grudnia 2020 r. zmniejszono plan finansowy Policji o kwotę 89 322,6 tys. zł. W uzasadnieniu decyzji wskazano, iż tworzy się rezerwę celową poz. 74 pn. „Przeciwdziałanie COVID-19”. W zakresie budżetu środków europejskich Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonał - w trybie art. 177 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych trzech blokad wydatków na łączną kwotę 48 302,9 tys. zł.

(akta kontroli Tom II str. 1-182)

Badaniem objęto sześć blokad wydatków Policji z budżetu państwa oraz środków z rezerw celowych, dokonanych w grudniu 2020 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych na łączną kwotę 869,3 tys. zł, stanowiącą 70% wartości dokonanych blokad wydatków Policji z budżetu państwa oraz środków

²⁹ Zgodnie z art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych: W przypadku stwierdzenia: 1) niegospodarności w określonych jednostkach, 2) opóźnień w realizacji zadań, 3) nadmiaru posiadanych środków, 4) naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 162- może być podjęta decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych.

³⁰ Zgodnie z art. 177 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych decyzje o blokowaniu planowanych wydatków, w przypadkach określonych w ust. 1, podejmują dysponenti części budżetowych - w zakresie ich części budżetu państwa.

³¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 869, ze zm.

³² Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.

³³ Zgodnie z art. 31 ust. 2 i 3 ustawy o COVID-19 Prezes Rady Ministrów może podjąć decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa, określając część budżetu państwa oraz łączną kwotę wydatków, która podlega blokowaniu oraz powierza Ministrowi Finansów wykonanie tej decyzji.

z rezerw celowych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jako przyczyny blokad wskazano w szczególności powstałe oszczędności poprzetargowe, niedochowanie terminów dostaw towarów przez wykonawcę oraz ograniczenia w organizacji szkoleń w związku z sytuacją epidemiczną. Zadania, które nie zostały zrealizowane z tytułu zablokowanych środków dotyczyły głównie wyjazdów zagranicznych, szkoleń, które się nie odbyły ze względu na wystąpienie pandemii COVID-19.

(akta kontroli Tom II str. 1-63, 111-170)

Środki, które w 2019 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego zostały wykorzystane przez Policję w 2020 r. w wysokości 51 275 tys. zł, co stanowiło 84% środków zaplanowanych (61 021,4 tys. zł). Środki te zostały przeznaczone głównie na: modernizację centralnych systemów informatycznych Policji, modernizację policyjnych sieci radiowych, zakupy sprzętu informatyki i łączności oraz oprogramowania, zakupy sprzętu transportowego, inwestycje budowlane.

(akta kontroli Tom II str. 183-194, Tom III str. 1-12)

Plan finansowy KGP środków niewygasających roku 2019 obejmował sześć zadań³⁴ w łącznej kwocie 50 147 tys. zł. Zrealizowano pięć, w łącznej kwocie 40 747 tys. zł (81,3%), w ustawowym terminie, tj. do 30 kwietnia 2020 r. Niezrealizowane zostało zadanie pn. *zakup kamer nasobnych* w kwocie 9 400 tys. zł z uwagi na złożenie odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO), po wyborze najkorzystniejszej oferty w postępowaniu przetargowym oraz zawieszeniem rozpoznawania spraw przed KIO z uwagi na sytuację epidemiologiczną w marcu 2020 r.

(akta kontroli Tom VII str.101-114, 155-182)

Środki, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego wyniosły na poziomie dysponenta II stopnia 1 072 576,8 tys. zł (wzrost o 1 658 % w stosunku do 2019 r.) i ujęte zostały w 194 zadaniach³⁵, w tym kwotę 22 942,8 tys. zł przeniesiono na 2021 r. na 19 zadań ujętych w ustawie budżetowej na 2020 r., kwotę 732 220,5 tys. zł przeniesiono na 2021 r. na 131 zadań w ramach nowelizacji budżetu na 2020 r., kwotę 219 604,9 tys. zł przeniesiono na 2021 r. na 37 zadań w ramach przyznanych w 2020 r. rezerw celowych i kwotę 97 808,6 tys. zł przeniesiono na 2021 r. na 44 zadania utworzone w ramach zmiany planu wydatków w 2020 r.³⁶ Na wydatki niewygasające przeniesiono także zadania, których źródłem finansowania były środki przyznane z PMP. Główny Księgowy Resortu wyjaśniła, że ze względu na termin wprowadzenia nowelizacji budżetu na 2020 r. znaczna część środków przeznaczonych na wydatki majątkowe została włączona do wykazu wydatków niewygasających, ponadto jak wskazano w art. 21 ustawy z dnia 7 października 2020 o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19³⁷ Rada Ministrów ustalała wykaz wydatków niewygasających mając na względzie stopień realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz możliwość kontynuacji i realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa w roku 2020. Główny Księgowy Resortu wyjaśniła także, że na

³⁴ Zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz. U. poz. 2490) w wykazie wydatków, które nie wygasły w 2019 r. z upływem roku budżetowego ujęte zostały wyłącznie zadania realizowane w ramach PMP.

³⁵ 32 zadania ze 194 zadań były finansowane z więcej niż jednego źródła.

³⁶ Zgodnie z Zestawieniem przekazany przez BF zawierającym dane w zakresie ujęcia w ustawie budżetowej / nowelizacji budżetu / rezerw celowych / innych zmian poszczególnych zadań zgłoszonych do wydatków niewygasających.

³⁷ Dz. U. poz. 1747.

poszczególnych etapach realizacji budżetu Policja zgłaszała swoje potrzeby i wskazywała możliwości realizacji poszczególnych zadań, jednostki Policji były przygotowane do rozpoczęcia realizacji wszystkich zgłaszanych zadań. Ponadto limity przyznane na 2021 rok nie dawały możliwości zrealizowania zadań, które ogłoszono do nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 rok.

(akta kontroli Tom III str. 1-377)

W ustawie budżetowej na rok 2020 przed nowelizacją łączny limit środków przewidzianych na wydatki majątkowe w 2020 roku w jednostkach organizacyjnych Policji wyniósł 202 155 tys. zł. W trakcie roku budżetowego 2020 Komendant Główny Policji zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zwiększenie budżetu Policji o kwotę 640 000 tys. zł z przeznaczeniem na inwestycje budowlane oraz o kwotę 792 000 tys. zł celem zabezpieczenia środków na płatności związane z prawidłową realizacją zadań nałożonych na Policję, w tym wydatki majątkowe. W związku z uchwałą nr 121/2020 Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 planowany był wzrost wydatków Policji o kwotę 1 338 725 tys. zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 rok limit wydatków Policji został zwiększony o kwotę 1 304 125 tys. zł. Jak wyjaśniła Główny Księgowy Resortu, dokonując podziału środków przyznanych nowelizacją ustawy budżetowej na 2020 rok na wydatki z grupy wydatków majątkowych (inwestycje budowlane oraz zakupy) Komendant Główny Policji w pierwszej kolejności kierował się potrzebami zgłoszonymi na I etapie prac nad przygotowaniem materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2020. Ponadto Główny Księgowy Resortu wyjaśniła, że z roku na rok, w kolejnych ustawach budżetowych, potrzeby w zakresie wydatków majątkowych są ograniczane limitami finansowymi. W 2020 r. w związku z pandemią i polityką przeciwdziałania jej skutkom, pojawiła się możliwość nowelizacji ustawy budżetowej, która miała za zadanie niwelowanie skutków pandemii dla gospodarki.

(akta kontroli Tom III str. 1-377)

Kwota przeniesiona do wykazu wydatków, które nie wygasają w 2020 r. z upływem roku budżetowego KGP (dysponenta III stopnia) wyniosła 387 479,7 tys. zł i była wyższa o 673% w porównaniu z 2019 r. W wykazie planowanych wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego³⁸ (dalej: wykaz WN) wydatki KGP ujęte zostały w 30 zadaniach³⁹. W planie finansowym środków niewygasających 2020 roku dla wszystkich zadań dysponent wskazał jako termin realizacji 30 listopada 2021 r.

Błil zgłosiło do wykazu WN kwotę w wysokości 70 263,6 tys. zł (z czego 62 234,4 tys. zł w ramach środków na realizację PMP), które ujęte zostały w dziewięciu zadaniach. Dyrektor Błil wyjaśnił, że były to środki na realizację zadań pierwotnie zaplanowanych na 2020 r., a jako przyczynę ich niezrealizowania

³⁸ Stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2422).

³⁹ Co do zasady, jako nazwę zadania, za wyjątkiem wydatków na inwestycje budowlane, przyjęto w wykazie WN nazwy przedsięwzięć, odpowiadających rodzajom asortymentu, np. zakup sprzętu transportowego, sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej oraz wyposażenia osobistego. W skład zadań wykazu WN wchodziło od dwóch do 14 podzadań (łącznie ustalono 74) odpowiadających nazwom zadań użytych w zgłoszeniach do wykazu wydatków niewygasających przekazanych przez BLP oraz Błil do BF, a następnie, zbiorczo przez Komendanta Głównego Policji do MSWiA.

wskazał w szczególności negatywne skutki epidemii COVID-19⁴⁰. Dodał też, że *na etapie opracowania materiałów planistycznych do ustawy budżetowej na 2021 BŁil KGP nie dysponowało wiedzą o braku możliwości realizacji poszczególnych zadań w roku 2020.*

BLP zgłosiło do wykazu WN niezrealizowane wydatki w łącznej kwocie 317 216 tys. zł, które ujęte zostały w 21 zadaniach. Jako główne przyczyny niezrealizowania zadań w 2020 r. wskazano: opóźnienia w realizacji umów/dostaw wynikające z sytuacji epidemicznej, realizację zadań w ramach dodatkowych środków pozyskanych w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, a zwłaszcza kwestie techniczne związane ze skomplikowaną budową, np. pojazdów i koniecznością przeprowadzenia specjalistycznych badań, akredytacji (np. sprzęt uzbrojenia i techniki). Dyrektor BLP wskazał jedno zadanie, pod nr 466 wykazu WN pn. *System obróbki powietrza w obiekcie przy ul. Wiśniowej w Warszawie* (w kwocie 400 tys. zł), jako nowe, tj. wprowadzone do planu w związku z nowelizacją ustawy budżetowej.

Jednocześnie Dyrektor BLP wyjaśnił, że do wykazu WN zgłoszono wszystkie zadania, dla których płatności zrealizowane zostaną do 30 listopada 2021 r., w tym te, w których postępowania przetargowe były dopiero w fazie przygotowania, a zawarcie umów i ich realizację przewidziano na rok 2021, co miało oparcie w przepisach art. 21 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19⁴¹. - *Wprowadzone przepisy miały swoje zastosowanie w nowelizacji ustawy budżetowej, dzięki którym zwiększono środki finansowe na zadania realizowane przez KGP. W opinii BLP KGP ustawodawca wprowadzając zmiany w zakresie terminu wydatkowania środków niewygasających z 31 marca na 30 listopada, założył iż dysponenci budżetowi zdecydowaną większość płatności zrealizują w 2021 roku - wyjaśnił. Zastępca Dyrektora BLP uzupełnił, że na etapie opracowania materiałów planistycznych na 2021 r. w sierpniu 2020 r., z uwagi na ograniczone środki przydzielone BLP na drugim etapie planowania, podjęto decyzję o wnioskowaniu w maksymalnych wysokościach o środki przyznane nowelizowaną ustawą budżetową na 2020 r. Przykładowo: przyznane w ramach limitu na rok 2021, środki na inwestycje stanowiły 38% środków przyznanych nowelizacją.*

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stosowania obowiązujących przepisów dotyczących wydatków niewygasających z rokiem 2020. Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w szczególności zastosowane podejście do realizacji wydatków niewygasających nierozpoczętych inwestycji budowlanych w 2020 r. (w terminie do końca listopada 2021 r.) zaburza zasadę przejrzystości i roczności budżetu, zarówno w 2020 r. jak i 2021 r. i może wpływać na zwiększenie długu Skarbu Państwa w kolejnych latach budżetowych.

(akta kontroli Tom V str.185-258; Tom VI str. 84-179; Tom VII str. 196-259, 289-515)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto 43 zapisy/dowody księgowe wybrane w ramach doboru losowego i celowego⁴²

⁴⁰ Sześć podzadań w obszarze łączności i informatyki, wchodzących w skład czterech zadań wykazu WN, zostało zrealizowanych do końca 2020 r., a płatności w łącznej kwocie 9 391,5 tys. zł dokonano w styczniu 2021 r.

⁴² Próba wydatków została wylosowana metodą monetarną MUS, tj. polegającą na doborze elementów z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości w uzyskanych od Głównego Księgowego KGP zbiorze zapisów księgowych w postaci elektronicznej z ksiąg rachunkowych na koncie 130 – subkonto wydatków Komendy Głównej Policji za okres styczeń – październik 2020 r. Z próby zapisów/dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym KGP o łącznej wartości 103 554 227,71 zł wyłączono dowody na kwotę 12 263 881,95 zł, w szczególności stanowiące wpłaty do Urzędu Skarbowego z tytułu zaliczkowego rozliczenia deklaracji Vat oraz wydatki na świadczenia dla osób fizycznych. Celowo dobrano dziewięć dowodów w łącznej

w łącznej kwocie 91 316,4 tys. zł, stanowiącej 14,6% wydatków KGP (dysponenta III stopnia) zrealizowanych w 2020 r. W grupie wydatków majątkowych zbadano 17 dowodów na łączną kwotę 75 602,6 tys. zł, a w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 26 na łączną kwotę 15 713,8 tys. zł. Wśród wydatków bieżących szczegółowym badaniem objęto m.in. trzy wydatki związane z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 w łącznej kwocie 1 175,9 tys. zł, co stanowiło 9,9% wydatków KGP poniesionych na przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii.

W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie legalności, celowości, gospodarności i rzetelności wydatków. Zbadane wydatki ujęte były w planie finansowym KGP. Wydatków dokonano w terminach wynikających z umów, dowody księgowe spełniały wymogi formalne i zawierały: określenie rodzaju dowodu i jego numer, określenie stron, opis operacji oraz jej wartość, datę dokonania operacji, datę sporządzenia dowodu (gdy była inna niż data operacji), akceptację pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, wskazanie miesiąca księgowania, sposobu ujęcia dowodu w księgach, zatwierdzenie do ujęcia w księgach.

(akta kontroli Tom VI str. 180-187; 242-301; Tom VII str.3-152, 275-279)

W 2020 r. KGP udzieliła zamówień publicznych na łączną kwotę 684 328,42 tys. zł, w tym 7 702,91 tys. zł na zamówienia zrealizowane w oparciu o art. 6 ustawy o COVID-19 oraz art. 46c ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁴³ (dalej: uzzzczl).

Zamówienia publiczne KGP, z wyjątkiem zamówień antycovidowych, realizowane były w oparciu o procedury określone w zarządzeniu Nr 17 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2015 w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Głównej Policji⁴⁴.

(akta kontroli Tom IX str. 130-134, 154-158, 250-260, 271-280)

Badaniem objęto pięć zamówień publicznych, w tym jedno zamówienie o wartości przekraczającej 50 tys. zł bez VAT dotyczące zadań finansowanych z budżetu środków europejskich i jedno o wartości przekraczającej 30 tys. euro bez VAT, do którego udzielenia zamawiający nie zastosował przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴⁵ (dalej: upzp), powołując się na wyłączenie, o którym mowa art. 46c uzzzczl. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, iż zamówienia realizowane w oparciu o upzp przeprowadzono zgodnie z procedurami oraz rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań.

(akta kontroli Tom IX str. 282-390, Tom X str. 1-542)

Szczegółowemu badaniu poddano m.in. zamówienie, którego przedmiotem był zakup usługi serwisu pogwarancyjnego oprogramowania i aplikacji wchodzących w skład Centralnego Systemu Dostępowego (dalej: CSD) oraz zakup puli 400 osobogodzin wsparcia projektowo-programistycznego na modernizację oprogramowania dedykowanego CSD. NIK docenia fakt, iż koszt usługi serwisu na przestrzeni 5 lat nie uległ znaczącej zmianie (na co wskazywał Zastępca

kwocie 26 077 zł poniesionych na wydatki związane z realizacją umów zleceń w okresie listopad - grudzień 2020 r., z uwagi na brak w wylosowanej próbie zapisów księgowych/dowodów wydatków zrealizowanych w § 4170.

⁴³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.

⁴⁴ Dz. Urz. KGP z 2015 r. poz. 50, ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

Dyrektora Błil⁴⁶), zauważa jednak, iż podczas szacowania wartości zamówienia KGP, dysponując raportami wykonanych prac, powinna dokonać analizy liczby i rodzaju zgłoszeń z lat ubiegłych w celu stwierdzenia, czy występowanie awarii na przestrzeni lat miało tendencję rosnącą czy malejącą, albo utrzymywało się na podobnym poziomie. W zależności od otrzymanego wyniku dopiero wówczas należałoby rozważyć zasadność utrzymania dotychczasowego sposobu rozliczania usługi w postaci comiesięcznej płatności zryczałtowanej kwoty.

(akta kontroli Tom IX str. 135-151, 154-213, 250-260, Tom X str. 1-94)

Spośród tzw. zamówień antycovidowych szczegółowym badaniem objęto zamówienie dotyczące doposażenia Policyjnego Systemu Wideokonferencyjnego (dalej: PSW) i zapewnienia 24 miesięcznej usługi serwisu dla wszystkich dostarczonych w ramach umowy elementów wchodzących w skład PSW, którego wartość wynosiła 1 076,42 tys. zł bez VAT. Od dnia ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, tj. od 20 marca 2020 r.⁴⁷, PSW został udostępniony innym organom i był wykorzystywany przy Sieci Łączności Rządowej (dalej: SŁR), a tym samym stał się narzędziem pracy zdalnej dla części organów administracji publicznej. Realizacja zamówienia wynikała więc z potrzeby dostosowania systemu do obsługi większej niż dotychczas liczby użytkowników. NIK zgadza się z twierdzeniem zawartym we wniosku o wszczęcie postępowania, iż stan epidemii stanowił sytuację wyjątkową, której KGP nie mogła przewidzieć i która nie była od niej zależna. Zauważa również sprawność działania KGP, dzięki której część organów administracji publicznej zyskała narzędzie pracy zdalnej w okresie epidemii. NIK zwraca jednak uwagę, iż PSW był wykorzystywany przy SŁR, co zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Błil oznacza, iż terminale wideokonferencyjne użytkowników SŁR zostały podłączone do sieci PSW. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, iż prace instalacyjno-konfiguracyjne umożliwiające integrację komunikacji wideo Policji (PSW) z terminalami wideo pracującymi w ramach Systemu Łączności Rządowej rozpoczęto w sierpniu 2011 r. Zrealizowano je zgodnie z poleceniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2011 r., które „w zakresie integracji w wymiarze funkcjonalnym oznacza współkorzystanie z zasobów PSW podmiotów włączonych do Sieci Łączności Rządowej”. Tymczasem od 22 stycznia 2015 r. w polskim porządku prawnym nie ma aktu normatywnego, stanowiącego źródło powszechnie obowiązującego prawa, który regulowałby funkcjonowanie Sieci Łączności Rządowej⁴⁸. Dyrektor Błil wyjaśnił, iż aktualnie administrowanie i utrzymywanie

⁴⁶ Ustalenia wartości szacunkowej zamówienia zrealizowanego w 2020 r. dokonano na podstawie obowiązującej w roku ubiegłym umowy z dnia 10 lipca 2019 r. Umowy na świadczenie usługi serwisu pogwarancyjnego oprogramowania i aplikacji wchodzących w skład CSD zawierane były każdego roku, począwszy od 6 maja 2014 r. Od tego czasu wartość zamówienia w części dotyczącej serwisu pogwarancyjnego dwukrotnie szacowano w oparciu o inną podstawę niż wartość poprzedniej umowy. Miało to miejsce w przypadku postępowań prowadzonych w 2015 i 2018 r. W tych dwóch przypadkach podstawą szacowania wartości zamówienia dotyczącego usługi serwisu pogwarancyjnego była wstępna wycena przedstawiona przez Wykonawcę „z uwzględnieniem zakresu i ewentualnych różnic względem przyszłej usługi”. Z dołączonych do notatek szacujących wydruków korespondencji e-mail prowadzonej pomiędzy pracownikiem Zamawiającego a pracownikiem Wykonawcy wynikało, iż Wykonawca wskazywał jedynie preferowaną kwotę za świadczenie serwisu CSD przez okres 12 miesięcy.

⁴⁷ Stan epidemii został ogłoszony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, ze zm.).

⁴⁸ Do 2015 r. takimi aktami były rozporządzenia wydawane na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2019 r. poz. 2460, ze zm), jednak ostatnio obowiązujące rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania działalności telekomunikacyjnej w Sieci Łączności Rządowej (Dz. U. z 2010 r. Nr 177 poz. 1192) zostało uchylone z dniem

w sprawności SŁR przebiega na podstawie decyzji nr 24 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie powierzenia Komendantowi Głównemu Policji zadań organizatora Sieci Łączności Rządowej, a Zastępca Dyrektora BŁil wskazał, iż „udostępnianie zasobów KGP organom administracji rządowej odbywa się na podstawie dwustronnych umów (porozumień)”.

(akta kontroli Tom IX str. 135-161, 199-270, 283-390)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez Policję w 2020 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 59 789 tys. zł, co stanowiło 54,3 % planu po zmianach (110 153 tys. zł) i było niższe od wykonania w 2019 r. o 34 191 tys. zł, tj. o 36,4,8%. Główne powody niewykorzystania środków europejskich obejmowały w szczególności: przesunięcie w czasie lub zawieszenie części realizowanych projektów z uwagi na stan epidemii wywołany przez wirus SARS-CoV-2, przesunięcie w czasie części realizowanych projektów z uwagi na problemy z wyłonieniem wykonawcy, niewykonanie w terminie zadań przez wykonawców, oszczędności w zrealizowanych przetargach, opóźnienia w realizacji umowy, opóźnienia we wszczęciu postępowań przetargowych w związku z ograniczeniem produkcji spowodowanym zagrożeniem epidemicznym COVID-19.

(akta kontroli Tom I str. 347-352, Tom IV str. 13-23)

W ramach budżetu środków europejskich wykonanie:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 wyniosło 24 080 tys. zł, tj. 58,3% planu po zmianach (41 338 tys. zł),
- Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa wyniosło 17 994 tys. zł, tj. 78,2% planu po zmianach (23 000 tys. zł),
- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 wyniosło 11 150 tys. zł, tj. 88,5% planu po zmianach (12 600 tys. zł),
- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 wyniosło 260 tys. zł, tj. 58,4% planu po zmianach (445 tys. zł),
- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 wyniosło 4 883 tys. zł, tj. 30,1% planu po zmianach (16 233 tys. zł),
- Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 wyniosło 1 394 tys. zł, tj. 21,2% planu po zmianach (6 570 tys. zł),
- Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 wyniosło 27 tys. zł, tj. 14,2 % planu po zmianach (190 tys. zł).

Pomimo zaplanowanych w ustawie budżetowej środków w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 dla Województw Łódzkiego i Zachodniopomorskiego nie wystąpiły wydatki w tym obszarze ze względu na problemy z wyłonieniem wykonawcy robót budowlanych (w pierwszym przypadku) oraz w związku z tym, że projekt nie został uwzględniony do naboru w roku 2020 i nie było możliwości wydatkowania środków (w drugim przypadku).

(akta kontroli Tom I str. 347-352, Tom IV, str. 13-23)

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich przez KGP (dysponenta III stopnia) w 2020 r. wyniosło 20 757,3 tys. zł, tj. 60,9% planu po zmianach (34 086,9 tys. zł) i było niższe o 20 003,1 tys. zł w porównaniu z 2019 r.

Na podstawie art. 177 ufp zablokowane zostały wydatki KGP z budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 12 748,1 tys. zł, z czego: 8 495,4 tys. zł z powodu przesunięcia realizacji jednego z projektów na 2021 r., 3 895,1 tys. zł w czterech projektach, gdyż wydatki nie zostały zrealizowane z uwagi na trwającą pandemię COVID-19, zablokowane w trzech projektach środki w kwocie 357,6 tys. zł stanowiły oszczędności po zrealizowanych zakupach.

(akta kontroli Tom V str. 90-92; Tom VI str. 7-17, 195-209, 224-237;
Tom VII str.153-154)

W 2020 r. plan wydatków budżetu środków europejskich KGP zwiększony został na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów z dnia 23.03.2020 r. o środki rezerwy celowych z poz. 98 w łącznej kwocie 47,8 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu pn. *Znajomość problematyki wewnętrznego porządku prawnego państwa-partnera, wymiana informacji, wiedzy oraz doświadczeń kluczem do zwiększenia skuteczności organów ścigania w zakresie zwalczania zorganizowanej przestępczości narkotykowej* w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2014-2021 oraz Funduszu Współpracy Dwustronnej Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021. Projekt realizowany był jako Inicjatywa 8 w całości z budżetu środków europejskich, z obu ww. źródeł, na podstawie *Porozumienia w sprawie finansowania Inicjatywy 8* zawartego 30 września 2019 r. Z uwagi na powyższe środki na realizację projektu nie mogły zostać ujęte w planie finansowym KGP na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na 2020 r.

Środki przyznane z rezerwy celowej zostały wykorzystane w łącznej kwocie 46,4 tys. zł, w okresie kwalifikowalności wydatków. Niewykorzystane środki w kwocie 1,4 tys. zł stanowiły oszczędności po realizacji zadań (zakupie biletów lotniczych).

(akta kontroli Tom V str. 90-154, 157-184, 375-399, Tom VI str. 7-17)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki⁴⁹ budżetu środków europejskich KGP w kwocie 8 833,7 tys. zł, co stanowiło 42,6% wydatków KGP (dysponenta III stopnia) zrealizowanych w 2020 r. Wydatek poniesiony został na realizację projektu pn. *Modernizacja i wdrożenie nowych rozwiązań oraz e-usług w Systemie Zintegrowanej Komunikacji Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej numeru 112* w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 i stanowił 16,5% jego wydatków kwalifikowalnych.

Wydatek poniesiony został na wykonanie II Etapu zadania 4. *Wykonanie i wdrożenie systemu* oraz zadania 6. *Szkolenia* i został zrealizowany zgodnie z umową 16//202/BŁil/18/MP/POPC (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych aneksami do umowy), do wysokości określonej w planie finansowym oraz zgodnie

⁴⁹ Ponieważ w wylosowanej próbie zapisów/dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym Komendy Głównej Policji Krajowej wylosowanych metodą monetarną MUS, tj. polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości w uzyskanym od Głównego Księgowego KGP zbiorze zapisów w postaci elektronicznej z ksiąg rachunkowych na koncie 130 – subkonto wydatków KGP znalazła się jedna operacja współfinansowana z budżetu krajowego (paragraf z czwartą cyfrą „9”), celowo do badania wydatków budżetu środków europejskich dobrano wydatek poniesiony na ten sam projekt pn. *Modernizacja i wdrożenie nowych rozwiązań oraz e-usług w Systemie Zintegrowanej Komunikacji Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej numeru 112* realizowany w 2020 r. w ramach porozumienia o dofinansowaniu nr POPC-02.01.00-00-0046/16-00 (zmienionej aneksami nr od 1 do 5).

z harmonogramem rzeczowo-finansowym do Porozumienia nr POPC-02.01.00-00-0046/16-00 o dofinansowaniu projektu (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych aneksami do porozumienia). W dniu 12 października 2020 r. Centrum Projektów Polska Cyfrowa zaakceptowała wniosek o płatność końcową, a 15 października 2020 r. poinformowała KGP o zamknięciu i ostatecznym rozliczeniu projektu na kwotę wydatków kwalifikowalnych w wysokości 53 459,8 tys. zł.

(akta kontroli Tom V str. 130-154; Tom VII str. 146-148, 153-154, 186)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich realizowane były zgodnie z przepisami prawa. Zbadane w toku kontroli procedury zamówień publicznych przeprowadzano prawidłowo.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez KGP rocznych sprawozdań łącznych (dysponenta II stopnia) i sprawozdań jednostkowych KGP (jako dysponenta III stopnia) za 2020 r.:

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

a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych KGP były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, a sprawozdania łączne zostały sporządzone na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo.

(akta kontroli Tom IV str. 24-200, Tom VI str. 213-237; Tom VIII str.1-440)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniu łącznym Rb-N za IV kw. z dn. 1 lutego r. na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych własnych i podległych jednostek, niejednolicie ujęte zostały należności z tytułu kosztów postępowania egzekucyjnego. 7 z 22 dysponentów III stopnia bezpośrednio podległych dysponentowi II stopnia nie ujęło w sprawozdaniach jednostkowych należności z tytułu kosztów egzekucyjnych na łączną kwotę 299,1 tys. zł kwalifikując je do należności ubocznych i nie wykazując jako odrębną należność. Zgodnie ze stanowiskiem Departamentu Długu Publicznego w Ministerstwie Finansów (dalej: DDP MF) koszty egzekucyjne nie stanowią należności ubocznych w rozumieniu przyjętym w Instrukcji sporządzania sprawozdań lecz są odrębną należnością i powinny być w sprawozdaniu Rb-N wykazywane jako należności główne. Główny Księgowy Resortu wyjaśniła, że w związku z rozbieżnym stanowiskiem dysponentów III stopnia w powyższym zakresie, w ramach działań nadzorczych, BF wystąpiło o oficjalne stanowisko w tej sprawie do DDP MF (pismem z dnia 12.02.2021 r.) otrzymując interpretację DDP MF ze stanowiskiem ujmowania kosztów egzekucyjnych w Rb-N (pismem z dnia 09.03.2021 r.), a następnie skierowało pismo do dysponentów III stopnia z przekazaniem stanowiska DDP MF i informacją o konieczności złożenia korekty Rb-N, w tym o nieujęte koszty egzekucyjne. Główny Księgowy Resortu stwierdziła ponadto, że korygowanie sprawozdań na dzień sporządzenia bilansu jest powszechną i coroczną praktyką. W dniu 01.04.2021 r. KGP jako dysponent II stopnia dokonał korekty sprawozdania łącznego Rb-N za IV kw. po dokonaniu korekt przez jednostki Policji, w szczególności w zakresie ujęcia w nich kosztów egzekucyjnych. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała bezpośredniego wpływu na wykonanie budżetu państwa i została w trakcie kontroli skutecznie usunięta w drodze korekty sprawozdania łącznego Rb-N za IV kw.

(akta kontroli Tom IV str. 80-200)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Poza sprawozdaniem łącznym Rb-N, w którym pierwotnie, na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych własnych i podległych jednostek, niejednolicie wykazano należności z tytułu kosztów postępowania egzekucyjnego, a następnie w toku kontroli NIK dokonano korekty sporządzając sprawozdanie łączne Rb-N poprawnie, z kosztami egzekucyjnymi, sprawozdania sporządzono prawidłowo i w określonych przepisami terminach, a dane w tych sprawozdaniach wynikały z zapisów w ewidencji księgowej i odzwierciedlały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także zobowiązań w 2020 roku.

V. Uwagi i wnioski

W związku z usunięciem nieprawidłowości w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁵⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, kwietnia 2021 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis

⁵⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.