



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPB.410.001.05.2022

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez Komendanta Głównego Policji w ramach
części 42 – Sprawy wewnętrzne

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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. Maciej Lenarcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/13/2022 z 11 stycznia 2022 r.2. Mirosław Kuśmierczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/14/2022 z 11 stycznia 2022 r.3. Adriana Surwiło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/15/2022 z 11 stycznia 2022 r.

(akta kontroli Tom I str.1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji w ramach części budżetowej 42 – Sprawy wewnętrzne, w tym wykonania planu finansowego Komendy Głównej Policji.</p> <p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– działania związane z windykacją należności,– 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 2021 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. <p>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.</p>
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,– szczegółowa kontrola windykacji zaległości,

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

- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia (KGP),
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez Komendanta Głównego Policji w części 42 – Sprawy wewnętrzne.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku opisanych powyżej przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że KGP prawidłowo i w niezbędnym zakresie realizowała działania w obszarze windykacji należności budżetu państwa oraz wydatkowania środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. NIK pozytywnie zaopiniowała także prawidłowość sporządzania przez KGP łącznych/rocznych sprawozdań za rok 2021 oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia.

Ustalono w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczące realizacji wydatków budżetu państwa i sporządzenia sprawozdań budżetowych nie miały istotnego wpływu na prawidłowość realizacji zadań przez Komendanta Głównego Policji w ramach wykonania części 42 budżetu państwa. Dotyczyły one:

- w obszarze wydatków: nieuzasadnionego podziału zamówienia publicznego (o łącznej wartości 413,3 tys. zł), co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych³ (dalej: nupzp); sporządzenia sprawozdań Rb-70 za IV kwartał 2021 r. w sposób niezgodny z obowiązującymi zasadami,
- w obszarze sprawozdawczości rocznej: niewykazania w sprawozdaniu z wykonania dochodów budżetowych Rb-27 za rok 2021 r. wszystkich należności podlegających ujawnieniu w tym dokumencie.

Badanie skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych przeprowadzone na próbie zaległości (18% ogółu) wykazało, że w KGP ustalano należności terminowo, podejmowano działania w celu ich windykacji. W wyniku kontroli próby wydatków KGP (21,4%) stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych⁴ i aktach wykonawczych (z wyjątkiem wskazanej powyżej nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych).

NIK dostrzegła trudności dotyczące zapewnienia bieżącego funkcjonowania jednostek Policji w 2021 r. wynikające z ustalonych, w pierwotnym planie finansowym Policji,

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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 Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.) – dalej: ufp.

limitów wydatków na poziomie istotnie niższym (tj. o 1,88 mld zł), niż zgłoszone przez Komendanta Głównego Policji (w toku prac planistycznych) potrzeby wynikające z koniecznych wydatków Policji. Plan wydatków Policji był sukcesywnie zwiększany w toku wykonania budżetu na rok 2021 w niezbędnym zakresie, lecz w ocenie NIK ww. opisana sytuacja stwarzała ryzyko dla płynnego realizowania wydatków Policji, w tym regulowania zobowiązań.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe – windykacja należności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021⁶ dochody budżetu państwa w części 42 dla Policji zaplanowane zostały w kwocie 29 991 tys. zł. Zrealizowane dochody wynosiły 37 451,4 tys. zł, tj. 124,9% kwoty planowanej i 101,1% dochodów z roku 2020. Osiągnięto je głównie z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (7 288,7 tys. zł, tj. 19,5% dochodów ogółem), różnych opłat, m.in. za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia w Policyjnych Izbach Zatrzymań, deponowanie broni i amunicji w depozytach Policji (5 794,9 tys. zł, tj. 15,5% dochodów ogółem), różnych dochodów, m.in. z tytułu szkody, zwrotu pomocy mieszkaniowej (5 672,9 tys. zł, tj. 15,1% dochodów ogółem), kar i odszkodowań wynikających z umów (5 527 tys. zł, tj. 14,8% dochodów ogółem). Wyższe, od przewidywanego wykonanie planu dochodów wynikało w szczególności z czynników zewnętrznych, np. uregulowania zaległych opłat z tytułu najmu powierzchni, większej liczby zakończonych postępowań szkodowych i uzyskanych odszkodowań, naliczonych kar umownych z tytułu nienależytego wykonania umów przez kontrahentów.

Na koniec roku 2021 w Policji wystąpiły należności budżetowe w kwocie 100 065,7 tys. zł, z czego zaległości stanowiły 96 518,7 tys. zł. W porównaniu z 2020 r. należności były wyższe o 116,4 tys. zł (tj. 0,1%), a zaległości wzrosły o 1 220,5 tys. zł (tj. 1,3%). Zaległości dotyczyły w szczególności kar i odszkodowań wynikających z umów (31 589,6 tys. zł), różnych opłat (24 914,1 tys. zł), wpłat z pozostałych (tj. niedotyczących nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat) odsetek (15 258,8 tys. zł) i różnych dochodów (15 025,1 tys. zł).

(akta kontroli Tom I str. 65-68, 149-169)

Zaplanowane w wysokości 1 707 tys. zł dochody KGP (dysponenta III stopnia) wyniosły 5 318,3 tys. zł (tj. 311,6% planu) i były wyższe od dochodów osiągniętych w 2020 r. o 18,8%. Największe dochody uzyskano z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów w wysokości 3 294,3 tys. zł (61,9%), wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych w wysokości 1 605,1 tys. zł (30,2%) oraz z wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych w wysokości 353,8 tys. zł (6,7%). Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2021 r. wyniosły 9 960,6 tys. zł, w tym zaległości 9 960,6 tys. zł i były wyższe o 6,6% w porównaniu do należności na koniec 2020 r. (wyższa kwota należności wynikała z wystawienia w 2021 roku not księgowych z tytułu kar umownych naliczonych kontrahentom za nieterminową dostawę pojazdów).

Dyrektor Biura Finansów (dalej: BF) KGP wskazała, że wzrost należności/zaległości wynikał w głównej mierze z problemów w ich egzekucji (w tym skuteczności egzekucji prowadzonych przez Urzędy Skarbowe i przez Komorników Sądowych). Trudności

⁵ 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.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz.U. poz. 190, ze zm.).

w uzyskaniu należnych wpłat spowodowane były przewlekłością postępowań egzekucyjnych (np. spowodowanych uchylaniem się dłużników od płatności, trudności z ustaleniem miejsca zamieszkania tych osób) oraz faktem, iż dłużnicy to często osoby nieposiadające stałych dochodów, osoby bezdomne, bezrobotne, przebywające zagranicą oraz w zakładach karnych. Dyrektor BF KGP zauważyła także, że istotny wpływ na proces regulowania należności budżetowych wywarła epidemia COVID-19, w tym poprzez pogorszenie sytuacji materialnej dłużników, czy też wydłużenie toku większości spraw sądowych.

(akta kontroli Tom III str. 8-34)

Badanie skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych przeprowadzono na próbie pięciu zaległości, dobranych celowo⁷, na kwotę 1 806,4 tys. zł, stanowiącej 18% zaległości ogółem. We wszystkich zbadanych przypadkach niezwłocznie podejmowano działania zmierzające do windykacji należności, tj. sporządzano wezwania do zapłaty, upomnienia, kierowano sprawy na drogę postępowania sądowego oraz do egzekucji przez komorników.

(akta kontroli Tom VIII str. 185-236)

W celu poprawy skuteczności windykacji należności w KGP wypracowano niesformalizowane procedury ustalania, dochodzenia i ewidencjonowania należności z tytułu dochodów budżetowych należnych KGP. Komórkami odpowiedzialnymi za dochodzenie należności były Biuro Logistyki Policji (dalej: BLP), Biuro Łączności i Informatyki (dalej: BŁil) oraz BF, każde w swoim zakresie merytorycznym. BF co miesiąc wysyłało pisma informujące o nieuregulowanych należnościach, natomiast raz na kwartał zbierało informacje, jakie działania zostały podjęte w celu ściągnięcia należności. Wyznaczony pracownik w komórce organizacyjnej ds. księgowości monitorował terminy przedawnienia należności poprzez comiesięczną analizę konta 221 - do dłużników wysyłane były wezwania do zapłaty. W przypadku braku uznania roszczeń przez dłużników, BF w swoim zakresie merytorycznym kierowało sprawy do komórki prawnej celem ewentualnego wystąpienia na drogę postępowania sądowego.

(akta kontroli Tom III str. 4-6)

Zgodnie z przyjętą pragmatyką służbową umorzenie, odroczenie lub rozłożenie należności pieniężnych w KGP następowało na wniosek dłużnika. Wnioski te podlegały przekazaniu do właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych (według rodzaju należności) – przy tym w zależności od wartości należności podlegały rozpoznaniu na poziomie KGP (wnioski o wartości do 40 tys. zł) albo MSWiA. W 2021 r. nie umorzono, ani nie odroczone terminów zapłaty należności. Wystąpiły natomiast dwa przypadki zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej. Zostały one poprzedzone dokonaniem pisemnych ocen, o których mowa w art. 54a ufp. Oceny wykazały, iż skutki każdej ugody były korzystniejsze, niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego.

(akta kontroli Tom III str. 4-7, Tom VIII str. 274-298)

W okresie objętym kontrolą realizowano trzy ugody⁸ w zakresie rozłożenia na raty należności, z czego jedna, w kwocie 57,5 tys. zł, została zawarta w 2021 r. Kwota określona w ugodzie stanowiła różnicę pomiędzy kwotą zasądzoną prawomocnym wyrokiem sądu tytułem naprawienia szkody i kwotą wskazaną w nakazie zapłaty wydanym w postępowaniu upominawczym tytułem skapitalizowanych odsetek za opóźnienie w zapłacie należności głównej, a wpłatami dobrowolnie dokonanymi

⁷ W doborze kierowano się: kwotą zaległości, okresem przeterminowania, zakresem dokonanych czynności windykacyjnych. Doбору próby dokonano w oparciu o zaległości niebadane w roku ubiegłym.

⁸ Dwie ugody zawarto w 2016 i 2018 roku.

przez dłużnika do dnia podpisania ugody. Badanie dokumentacji wykazało, iż przed zawarciem ugody ustalono stan faktyczny i wyjaśniono wszystkie okoliczności sprawy. Rozłożenie płatności na raty było uzasadnione trudną sytuacją majątkową dłużnika oraz bezskuteczną egzekucją komorniczą.

(akta kontroli str. Tom VIII str. 299-364)

Badanie pięciu najstarszych należności o łącznej wartości 4 515,3 tys. zł, które pozostawały nierozliczone na dzień 31 grudnia 2021 r. wykazało, iż:

- trzy należności wynikały z tytułu naliczenia kar za nieterminowe wykonanie umów. W jednym przypadku, z uwagi na zakończenie postępowania upadłościowego, KGP skierowała do Ministra SWiA wnioski o umorzenie należności Skarbu Państwa. W drugim – Dyrektor Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP (dalej: BKSiOP) wyjaśnił, iż wobec umorzenia postępowania upadłościowego i wznowienia działalności gospodarczej przez dłużnika, zostanie ponownie złożone powództwo o zapłatę. W trzeciej sprawie Główny Księgowy Resortu w BF wskazała, iż należność jest analizowana pod kątem zakwalifikowania jej jako należności nieściągalnej. W sytuacji ustalenia pozytywnych przesłanek, zostaną podjęte czynności zmierzające do spisania należności;
- jedna należność powstała w związku z przyznaniem KGP kosztów postępowania kasacyjnego. Główny Księgowy Resortu w BF wyjaśniła, iż ze względu na przedawnienie zostanie ona spisana do bilansu;
- jedna należność została przejęta przez KGP i wynikała z braku zapłaty przez dłużnika kosztów pobytu w ośrodku wczasowo-szkoleniowym. W 2021 r. komornik sądowy prowadził postępowanie egzekucyjne i dokonywał zajęć wierzytelności.

(akta kontroli Tom I str. 157-158, Tom VIII str. 237-273)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez KGP w zakresie dochodzenia należności. W KGP prowadzono w sposób prawidłowy działania, poprzez terminowe ustalanie należności, udzielanie ulg w spłacie należności zgodnie z obowiązującymi zasadami i podejmowanie niezbędnych czynności w celu windykacji należności od dłużników.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe w Policji zostały ustalone w ustawie budżetowej na rok 2021 w wysokości 10 720 865,4 tys. zł, w tym uwzględniając zwiększenie planu w kwocie 538 367,4 tys. zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej. Plan ten był niższy o 1 529 264,5 tys. zł (tj. 12,5%) od wykonania w 2020 r., a jednocześnie o 1 338 680,6 tys. zł (tj. 11,1%) niższy od zgłoszonych przez Komendanta Głównego Policji na etapie wstępnego planowania limitu wydatków budżetu na rok 2021 koniecznych wydatków Policji. Wyjaśniając wpływ powyższej okoliczności na realizację zadań Policji, Dyrektor BF KGP wskazała na podjęte działania polegające na pozyskaniu dodatkowych środków w oparciu o bieżące analizy potrzeb jednostek Policji (w zakresie planu wydatków i ich przewidywanego wykonania do końca roku) oraz prowadzoną przez jednostki Policji weryfikację konieczności dokonywania wszelkich wydatków, w tym zakupu sprzętu jedynie do najpilniejszych potrzeb.

W 2021 r. plan finansowy Policji został zwiększony per saldo o 1 363 933,8 tys. zł (tj. 12,7%) i po zmianach wyniósł 12 084 799,2 tys. zł. Zwiększenia planowanej, w ustawie budżetowej, kwoty wydatków wynikały z:

- przeniesienia z rezerwy ogólnej budżetu państwa kwoty 39 969,2 tys. zł z przeznaczeniem na realizację postanowień umowy zawartej pomiędzy rządami Rzeczypospolitej Polskiej i Stanów Zjednoczonych Ameryki o wzmocnieniu współpracy w dziedzinie zapobiegania i zwalczania poważnej przestępczości, podpisanej 12 czerwca 2019 r. (29 969,2 tys. zł) oraz na zabezpieczenie najpilniejszych potrzeb związanych z koniecznością zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa ludności zamieszkującej na terenach objętych stanem wyjątkowym (10 000 tys. zł). Środki te wykorzystano w 100% (z tego 11,6% jako wydatki niewygasające z upływem 2021 r.),
- przeniesienia z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 1 247 930,6 tys. zł, w tym: poz. 8 kwoty 24 231 tys. zł, poz. 16 kwoty 407 925,9 tys. zł, poz. 31 kwoty 938,3 tys. zł, poz. 44 kwoty 34 104,4 tys. zł, poz. 46 kwoty 4 420,1 tys. zł, poz. 49 kwoty 56 969 tys. zł, poz. 56 kwoty 205 992,6 tys. zł, poz. 59 kwoty 9 182,7 tys. zł i poz. 71 kwoty 504 166,4 tys. zł. Zwiększenia planu z rezerw celowych przeznaczone zostały przede wszystkim na uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych, równoważników i pozostałych należności dla funkcjonariuszy oraz wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek Policji (619 992 tys. zł), wypłaty należnych świadczeń funkcjonariuszom m.in. dopłat do wypoczynku, pomocy mieszkaniowej, równoważników za remont lub brak lokalu mieszkalnego, pokrycie należności i świadczeń dla zwalnianych funkcjonariuszy, finansowanie wydatków bieżących jednostek Policji (304 100 tys. zł), wypłaty świadczenia funkcjonariuszom świadczenia motywacyjnego (205 993 tys. zł) wypłaty rekompensaty pieniężnej za przedłużony czas służby przysługującej funkcjonariuszom za I półrocze 2021 r. (56 969 tys. zł). Środki te wykorzystano w 99,9% (z tego 0,4% jako wydatki niewygasające z upływem 2021 r.),
- w pozostałym zakresie – przeniesienia przez dysponenta części 42 budżetu państwa wydatków w ramach tej części. W szczególności zwiększenia planu Policji objęły limit wydatków z przeznaczeniem na wypłatę funkcjonariuszom równoważników pieniężnych w zamian za umundurowanie (46 000 tys. zł) oraz na częściowe uregulowanie przez jednostki Policji zobowiązań wymagalnych w zakresie pozapłacowych świadczeń pieniężnych i wydatków rzeczowych, dokonanie pilnych wpłat należnych składek odprowadzanych za funkcjonariuszy w związku ze zwolnieniem ze służby (w tym na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Emerytur Pomostowych) oraz wypłatę pozostałych należności (25 996 tys. zł).

NIK zauważa, że zwiększenia budżetu Policji dokonane w trakcie roku były zgodne z identyfikowanym przez KGP potrzebami zgłoszonymi w lipcu 2020 r. dysponentowi części 42 budżetu państwa w ramach prac związanych z planowaniem budżetu państwa na rok 2021. Wskazuje to na rzetelne oszacowanie faktycznych potrzeb przez KGP i podjęcie niezbędnych działań w toku wykonania budżetu na rzecz zapewnienia finansowania Policji w niezbędnym stopniu. Wskazując powyższe, NIK dostrzega, że brak zabezpieczenia w pierwotnym planie finansowym Policji na rok 2021 wszystkich wydatków koniecznych było czynnikiem istotnie utrudniającym bieżące funkcjonowanie jednostek Policji, w tym także stanowiło zagrożenie dla terminowego regulowania ich zobowiązań. Jak zauważono w BF KGP (informacja dotycząca realizacji budżetu Policji w I półroczu 2021 r.), *planując realizację wydatków podstawowej działalności Policji w 2021 r. w pierwszej kolejności uwzględniono wydatki ustawowo wymagalne [...]* i dalej: *pozostałe wydatki mają umożliwić realizację innych niezbędnych potrzeb [...]*

przyznany limit wydatków wystarczył do zabezpieczenia płynnej realizacji wydatków jedynie w I kwartale. W wyniku badania wydatków, NIK odnotowała przypadki regulowania zobowiązań w ostatnim dniu płatności⁹, jak również nieterminowego regulowania płatności za paliwo. NIK zauważa przy tym, że w 2021 r. wystąpiła sytuacja, w której w braku zapewnienia w planie wydatków Policji wystarczających środków na finansowanie bieżących potrzeb jednostek Policji, wdrożono doraźne rozwiązanie polegające na „czasowym” przeniesieniu środków w planie z wydatków majątkowych na wydatki bieżące i na świadczenia na rzecz osób fizycznych. W wyniku zmian w planie wydatków Policji z dnia 12 sierpnia 2021 r. i z dnia 1 września 2021 r. przeniesiono ogółem kwotę 42 860,8 tys. zł z wydatków majątkowych, obejmujących środki zaangażowane na realizację podpisanych umów, których termin płatności przypadał na miesiąc listopad i grudzień 2021 r., na uregulowanie płatności zgodnie z terminami wymagalności w zakresie wydatków bieżących (w tym m.in. wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostek Policji jak zakup paliwa, pozostałych materiałów, równoważniki za wyżywienie i pozostałe należności funkcjonariuszy, odszkodowania wynikające z wyroków sądowych, świadczeń wypłacanych funkcjonariuszom zwolnionym ze służby) i świadczeń na rzecz osób fizycznych (w tym dopłaty do wypoczynku, równoważniki za remont lub brak lokalu mieszkalnego). Środki na ww. wydatki majątkowe zostały „zwrócone” w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 – budżet Policji zwiększony został o kwotę 42 863 tys. zł. Pozostałe zwiększenia budżetu Policji wprowadzone w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 przeznaczone zostały na wynagrodzenia i pochodne (495 504,4 tys. zł).

(akta kontroli Tom I str. 31-139, 298-305, 319-416, Tom II str. 53-94, 125-132, 169, 185, 192-202, 345-348, 366-369)

Zrealizowane przez jednostki Policji wydatki budżetowe wyniosły 12 079 860,7 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach), w tym 48 223 tys. zł przeniesiono na wydatki niewygasające z upływem 2021 r. W porównaniu z 2020 r. wydatki budżetowe Policji były niższe o 170 269,2 tys. zł, tj. 1,4%.

Według grup ekonomicznych, w strukturze zrealizowanych wydatków budżetowych Policji największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych (95,9%) świadczenia na rzecz osób fizycznych (2,6%) i wydatki majątkowe (1,2%)¹⁰, a wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (0,3%). Porównanie struktury wydatków budżetowych z rokiem poprzednim wskazuje na istotne różnice w grupie wydatków majątkowych. W 2021 r. wydatki te (liczone bez wydatków niewygasających i wydatków na współfinansowanie) były o 344 556 tys. zł (tj. o 70,2%) niższe niż w 2020 r., niższy był także ich udział w strukturze wydatków budżetowych ogółem (w 2020 r. udział ten wynosił 4,4%). Główny Księgowy Resortu w BF wyjaśniła, że różnice te wynikają z zakończenia w 2020 r. realizacji Programu Modernizacji Policji na lata 2017-2020 (analogiczny program nie był realizowanych w 2021 r.) oraz istotnego zwiększenia planu wydatków majątkowych w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (znacznie przewyższających podobne zwiększenia w ramach nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021). Istotna część wydatków majątkowych z 2020 r. realizowana była w 2021 r. jako wydatki niewygasające z upływem 2020 r.

(akta kontroli Tom II str. 158-191)

⁹ W tym faktur z tytułu realizacji umowy nr 90/BLP/259/Ckt/20/ESz.2 z zawartej w dn. 1 czerwca 2021 r. Zakładami Odzieżowymi „WYBRZEŻE” Spółdzielnia Inwalidów na produkcję i dostawę mundurów ćwiczebnych (bluza, spodnie), gdzie faktury oczekiwały na sprawdzenie pod względem formalno-rachunkowym przez około 1 miesiąc.

¹⁰ Wartości procentowe wyliczone według danych nieuwzględniających wydatków przeniesionych do wydatków niewygasających (uwzględniając wydatki niewygasające w roku 2021 udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków wynosił 1,3% wydatków ogółem).

Wydatki budżetowe KGP (dysponent III stopnia) w 2021 r. wyniosły 657 154,2 tys. zł, co stanowiło 97,1% planu po zmianach i były wyższe o 32 102,5 tys. zł (5,1%) w porównaniu do 2020 r. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 r. plan wydatków KGP zwiększył się o kwotę 21 231,1 tys. zł. Plan wydatków KGP w ciągu roku zwiększono w wyniku przeniesienia środków:

- z rezerwy ogólnej budżetu państwa w kwocie 32 075 tys. zł – z czego wykonano wydatki w kwocie 32 074,3 tys. zł, w tym środki w wysokości 4 652,1 tys. zł przeniesiono na środki niewygasające z upływem roku budżetowego,
- z rezerw celowych budżetu państwa w kwocie 75 922,4 tys. zł – z czego wykonano wydatki w kwocie 75 493,6 tys. zł, w tym środki w wysokości 2 380,7 tys. zł przeniesiono na wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego. Niewykorzystanie środków z rezerw celowych w wysokości 428,8 tys. wynikało m.in. z przeszacowania wartości faktury zużycia mediów, kosztorysów powykonawczych, oszczędności z przeprowadzonych postępowań.

Szczegółowym badaniem objęto 100% zwiększeń planu finansowego KGP z rezerwy ogólnej budżetu państwa i 19,2% zwiększeń ww. planu z rezerw celowych budżetu państwa (tj. środki przyznane decyzjami: F/FG2.4143.3.261.2021.MF.4672 z dnia 12 listopada 2021 r. w kwocie 1 828,7 tys. zł na realizację zadania „Zakup pojazdów dla policyjnych Ekip Techniki Drogowej i Ekologii”, MF/IP6.4143.3.626.2021.MF.FBW GRANICE.4759 z dnia 19 listopada 2021 r. w kwocie 932,5 tys. zł na pokrycie kosztów projektu „Modernizacja Platformy Sprzętowej centralnych systemów informatycznych (SIS,VIS) – 2 etap”, MF/IP6.4143.3.416.2021.MF.POIIS2014-2020.2550 z dnia 9 sierpnia 2021 r. w kwocie 5 318,3 tys. zł – wykorzystane w całości). W wyniku ww. badania stwierdzono, że po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzano zmiany w planie finansowym dysponenta III stopnia, a otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach Ministra Finansów. Wnioskowanie o środki z rezerwy ogólnej i celowych wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe. Jednakże, NIK zauważa, że w przypadku obu badanych zwiększeń z rezerwy ogólnej budżetu państwa, wydatki na, które zostały przeznaczone, były znane Komendantowi na etapie opracowania ustawy budżetowej na rok 2021, w tym:

- zmiana planu na podstawie decyzji Ministra Finansów, Funduszu i Polityki Regionalnej z dnia 25 sierpnia 2021 r. znak: MF/FG6.4143.3.135.2021.MF.2666¹¹ – z ustaleń kontroli wynika, że już w lutym i listopadzie 2020 r. Komendant zwracał się do dysponenta części 42 budżetu państwa o zwiększeniu planu wydatków KGP na ten cel,
- zmiana planu na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 3 grudnia 2021 r. znak: MF/FS7.4143.3.179.2021.MF.5127¹² – z ustaleń kontroli wynika, że wydatki w kwocie 201,5 tys. zł z 2 105,8 tys. zł (tj. 9,8%) poniesione zostały na przeprowadzenie okresowego przeglądu (po 3 latach użytkowania) dwóch śmigłowców Policji wykorzystywanych do działań w rejonie objętym stanem wyjątkowym.

¹¹ Przeznaczenie rezerwy: uruchomienie bezpiecznego modułu komunikacyjnego, powiązanego z systemem biometrycznym AFIS, umożliwiającego wymianę informacji z USA (zgodnie z postanowieniami Umowy pomiędzy rządami RP i USA o wzmocnieniu współpracy w dziedzinie zapobiegania i zwalczania poważnej przestępczości.

¹² Przeznaczenie rezerwy: środki finansowe z przeznaczeniem dla Policji na zabezpieczenie najpilniejszych potrzeb związanych z koniecznością zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa ludności na terenach objętych stanem wyjątkowym.

NIK zauważa, że w obu ww. przypadkach brak uwzględnienia wydatków w planie jednostki według ustawy budżetowej wynikał z ograniczonych limitów wydatków i konieczności uwzględnienia w przyznanym limicie innych koniecznych zadań.

(akta kontroli Tom II str. 95-124, 130-136, 148-157, 194-198, 203-215, 411-418,
Tom III str. 35-119, 187-296)

Największe wydatki budżetowe Policji poniesione zostały na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, tj. w kwocie 9 571 902 tys. zł (79,6% wydatków ogółem). Przeciętne zatrudnienie w Policji w 2021 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło 119 808 osób i było o 7 352 osób (tj. 5,8%) niższe niż planowano (127 160). Zatrudnienie funkcjonariuszy wyniosło przeciętnie 97 337 osób, tj. o 5 612 osób (5,5%) mniej od planowanego (102 949); członków korpusu służby cywilnej (dalej: ksc) 11 269 osób, tj. mniej o 929 osób (7,6%) od planowanego (12 198) i pracowników Policji (osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń) 11 202, tj. mniej o 811 osób (6,8%) w stosunku do planu (12 013). W stosunku do 2020 r. zatrudnienie w Policji ogółem wzrosło o 1 472 osoby (1,2%) w tym w grupie funkcjonariuszy o 1 358 osób (1,4%), w grupie członków ksc o 66 osób (0,6%), a wśród pozostałych pracowników Policji o 48 osób (0,4%).

Stan zatrudnienia w Policji na koniec 2021 r. wyniósł 122 326 osób, w tym 99 728 funkcjonariuszy (81,5% ogółu zatrudnionych), 11 327 członków ksc (9,3%) i 11 272 pracowników Policji (9,2%).

W 2021 r. wydatki na wynagrodzenia i uposażenia (według sprawozdania Rb-70) w Policji wyniosły ogółem 9 081 953,9 tys. zł, tj. o 496 737,9 tys. zł (5,8%) więcej niż w 2020 r. Wynagrodzenia dla funkcjonariuszy wyniosły łącznie 7 848 748,7 tys. zł, tj. o 435 822 tys. zł (5,9%) więcej niż w 2020 r., członków ksc 676 489,3 tys. zł, tj. o 28 889 tys. zł (4,5%) więcej niż w 2020 r. i pracowników Policji 556 715,9 tys. zł, tj. o 32 026,9 tys. zł (6,1%) więcej niż w 2020 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie/uposażenie na jednego pełnozatrudnionego w Policji wyniosło 6 317 zł i wzrosło o 271 zł, tj. 4,5% w stosunku do 2020 r. Uposażenia funkcjonariuszy wyniosły przeciętnie 6 720 zł (wzrost o 284 zł, tj. 4,4%), członków ksc 5 003 zł (wzrost o 186 zł, tj. 3,9%), a pracowników Policji 4 142 zł (wzrost o 222 zł, tj. o 5,7%).

(akta kontroli Tom I str. 306-324)

Przeciętne zatrudnienie w KGP¹³ w 2020 r. wyniosło 2 520 osób, w tym 1 262 funkcjonariuszy, 800 członków ksc oraz 458 pracowników Policji. W porównaniu z 2020 r. przeciętne zatrudnienie było wyższe o 18 osób (0,7%), w tym w grupie funkcjonariuszy zmniejszyło się o 4 osoby, w ksc zwiększyło się o 12, a w grupie pracowników Policji wzrosło o 10 osób.

Wydatki na wynagrodzenia w KGP (dysponent III stopnia) wyniosły ogółem 338 167,4 tys. zł i były wyższe niż w 2020 r. o 33 595,9 tys. zł (o 11%). W KGP¹⁴ przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2021 r. wyniosło 8 794 zł i było

¹³ 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 15 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 2021 r. 3246 osób i było niższe o 40 osób w porównaniu z 2020 r.

¹⁴ Dane 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 2021 r. 8 681,27 zł i było wyższe o 12,4% (956,62 zł) w porównaniu z 2020 r.

wyższe o 12,2% (954,56 zł) w porównaniu z 2020 r. Przeciętne miesięczne uposażenie funkcjonariuszy wzrosło o 18,5% i wyniosło 10 906,39 zł, przeciętne wynagrodzenie członków ksc wyniosło 7 531,59 zł (wzrost o 4%), a pracowników 5 178,28 (wzrost o 2,8%). Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w KGP (ogółem) spowodowany był głównie podniesieniem płacy minimalnej pracowników wynikającym z ustawy budżetowej na 2021 r., świadczeniem motywacyjnym dla funkcjonariuszy o określonym stażu służby (staż powyżej 25 lat – 1 500 zł miesięcznie, powyżej 28 lat i 6 miesięcy – 2 500 zł miesięcznie).

(akta kontroli Tom IV str. 47-57)

W KGP wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 10 049 tys. zł i w porównaniu do 2020 r. były niższe o 453 tys. zł (o 4%). Wydatki poniesiono m.in. na wypłatę równoważników pieniężnych wypłacanych funkcjonariuszom za brak lub remont lokalu mieszkalnego, dopłaty do wypoczynku funkcjonariuszy i ich rodzin, pomoc mieszkaniowa, ryczałty z tytułu przeniesienia oraz należności pieniężne wypłacane funkcjonariuszom za pełnienie służby poza granicami państwa.

(akta kontroli Tom III str. 35, 49-51, 67-69)

Wydatki bieżące KGP zostały zrealizowane w 2021 r. w kwocie 570 339 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach. W porównaniu z rokiem 2020 wydatki były wyższe o 110 564 tys. zł (24,1%). Główną przyczyną było zwiększenie w § 4060 o dodatkowe środki z przeznaczeniem na specjalne dodatki motywacyjne z utworzonego na ten cel funduszu motywacyjnego w wysokości 6% planowanych na 2021 r. uposażeń, przesunięcia środków pochodzących ze zmniejszeń uposażeń policjantów (§4050) z przeznaczeniem na sfinansowanie nagród wypłacanych zgodnie z art. 121g ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁵ za wykonywanie zadań służbowych w zastępstwie policjantów przebywających na zwolnieniach lekarskich, przeniesienie środków pochodzących z oszczędności na funduszu uposażeń w wyniku utrzymujących się wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy na sfinansowanie nagród motywacyjnych dla policjantów, zwiększenia planu wydatków w wyniku przeliczenia funduszu zapomóg w oparciu o faktyczne zatrudnienie policjantów. Wyższe wykonanie wynika również ze zwiększeń o środki z rezerw celowych przeznaczonych na wypłaty należnych świadczeń funkcjonariuszom.

(akta kontroli Tom III str. 35, 44-51, 80-84)

W 2020 r. zadania na rzecz KGP na podstawie umów zleceń¹⁶ realizowało 9 osób, tyle samo, co w 2020 r. Na powyższe umowy cywilnoprawne wydatkowano w 2020 r. łącznie 203,9 tys. zł, co stanowiło 106,4% wydatków roku 2020. Nie zawierano umów na wynajem personelu.

(akta kontroli Tom III str. 52)

Zaplanowane w kwocie 93 524 tys. zł wydatki majątkowe KGP wykonała w 2021 r. w wysokości 76 766 tys. zł (82,1% planu po zmianach). W porównaniu z 2020 r. wydatki na zakupy inwestycyjne i inwestycje budowlane KGP były niższe o 78 099 tys. zł. W pierwotnym planie finansowym (plan finansowy wg ustawy budżetowej) ujęto 37 zadań w kwocie 68 590 tys. zł. Zrezygnowano z realizacji siedmiu zadań o wartości 9 198 tys. zł. W większości przypadków środki zostały przeniesione na realizację innych zadań w zakresie wydatków majątkowych, przekazane do jednostek terenowych Policji celem realizacji zadań, w tym na realizację zadań z zakresu OST 112. Zmiany wynikały z konieczności zabezpieczenia środków na inne najpilniejsze zadania. Plan wydatków został

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, ze zm.

¹⁶ Umowa zlecenie trwająca 6 miesięcy lub dłużej, lub powtarzana nieprzerwanie przez ten okres.

zmniejszony o 11 700 tys. zł w tym m.in. w zakresie wybranych zakupów inwestycyjnych w obszarze OST 112, zadań inwestycyjnych, a środki w kwocie 2 590 tys. zł przeniesiono na zabezpieczenie wymagalnych płatności. Do realizacji wprowadzono, w tym w wyniku zwiększeń planu z rezerwy ogólnej i rezerw celowych, 14 nowych zadań o wartości 36 543 tys. zł. Wprowadzono także 17 nowych zadań o wartości 2 514 tys. zł bez zwiększenia planu finansowego. Wg stanu na 31 grudnia 2020 r. w pełnym zakresie zrealizowano 22 zadania¹⁷, cztery zrealizowano częściowo, a 13 zadań nie zrealizowano.¹⁸ Środki na wykonanie zadań zrealizowanych częściowo i niezrealizowanych zostały zgłoszone do wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, przesunięto na inne zadania w ramach limitu lub przesunięto do jednostek terenowych Policji.

(akta kontroli Tom III str. 52-60)

Zobowiązania Policji w 2021 r. wyniosły 868 737,4 tys. zł i były wyższe niż w 2020 r. o 4 636,4 tys. zł (tj. 0,5%). Na dzień 31 grudnia 2021 r. w Policji nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Zobowiązania KGP w 2021 r. wyniosły 51 583,8 tys. zł i były niższe niż w 2020 r. o 35,9% (28 922,4 tys. zł). Największy wzrost zobowiązań w roku 2021 w stosunku do roku 2020 wystąpił w rozdziale 75403, wyniósł – 208,8 % i wynikał m.in. z faktu, iż na koniec 2021 roku środki posiadane przez Komendę Główną Policji pochodziły w większości z rezerw celowych budżetu państwa przeznaczonych na uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa wobec czego nie mogły być regulowane zobowiązania, których termin płatności przypadał na 2022 r. W 2021 r. KGP zapłaciła odsetki w wysokości 486,7 tys. zł od kwot zasadzonych wyrokami sądowymi oraz nieterminowe wniesienie opłat za zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli Tom II str. 165-166, 193, Tom III str. 41-43, 61, Tom IV str. 3-44)

Dysponent części 42 budżetu państwa dokonał 84 blokad wydatków Policji z budżetu państwa na łączną kwotę 23 020 tys. zł. W dniu 29 grudnia 2021 r. decyzją Ministra Finansów rozdysponowana została blokada środków w kwocie 20 028,2 tys. zł rozdysponowane zostały blokady środków w kwocie, poprzez przeniesienie ww. środków do nowej rezerwy celowej poz. 73 pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*.

(akta kontroli Tom I str. 326-328, 418-434)

Środki, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego zostały wykorzystane przez Policję w terminie do 30 listopada 2021 r. w wysokości 981 252,5 tys. zł (tj. 91,5% planu). W pełni zrealizowano wydatki w 116 zadań (a w ramach kolejnych czterech zadań wykonano w pełni wydatki w 14 z 19 podzadań), zaś brak realizacji wydatków odnotowano w przypadku dziewięciu zadań. Z rozliczenia wydatków niewygasających przedłożonego do MSWiA wynika, że wśród głównych przyczyn braku lub niepełnego

¹⁷ Efekty rzeczowe osiągnięte w ramach poniesionych wydatków majątkowych - infrastruktura SWIM - Stacja bazowa wraz z oprogramowaniem i akcesoriami, (modemy, routery, moduły, Konsola dyspozytorska wraz z akcesoriami, radioterminale przewoźne z akcesoriami), modernizacja systemu BACKUP, System Check Point Maestro, Zestaw Firewall Cisco, 77 szt. pojazdów typu APRD, 7 szt. pojazdów typu ETDiE, 16 szt. samochodów osobowych nieoznakowanych, 20 szt. samochodów typu SUV nieoznakowanych, 30 szt. hełmów, 24 kpl. izolacyjnej odzieży ochronnej CBRN, Modernizacja systemu BMS w budynku serwerowni Podstawowego Centrum Przetwarzania Danych KGP.

¹⁸ Zakup środowiska do długotrwałego przechowywania logów Centralnych Systemów Internetowych Policji, zakup stacji administracyjnych oraz modernizacja sprzętu do systemu AFIS (4 397 tys. zł), modernizacja urządzeń szkieletowych OSTa sieci OST 112 w ramach realizacji zadania serwis pogwarancyjny urządzeń sieci OST 112 (2 8477 tys. zł), rozbudowa warstwy wirtualizacyjnej infrastruktury serwerowej Policji wraz ze wsparciem producenta (1 806 tys. zł), termomodernizacja i modernizacja budynku A przy ul. Taborowej 33B w Warszawie (1 304 tys. zł), zakup stacjonarnych stanowisk do badań antroskopijnych (925 tys. zł).

wykonania wydatków było wypowiedzenie umów wykonawcom i konieczność ponownego przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia, czas trwania tych postępowań, oszczędności poczynione w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia, przyczyny związane z pandemią COVID-19, w tym zaburzenie łańcucha dostaw, ograniczona dostępność towarów, opóźnienia w realizacji działań przez wykonawców.

W KGP (dysponent III stopnia) wydatki niewygasające z upływem 2020 r. zrealizowane zostały w kwocie 346 660,8 tys. zł (tj. 89,5% planu). W ramach 30 zaplanowanych do realizacji zadań, w pełni zrealizowano wydatki w 16 z nich, w 11 przypadkach wykonanie wydatków wynosiło od 56,2% do 99%, a w trzech zadaniach wydatków nie wykonano. Przypadki niewykonania zadań wynikały z okoliczności niemożliwych do przewidzenia na etapie planowania wydatków niewygasających (kolizja robót budowlanych, rozwiązanie umowy z wykonawcą), zaś główną przyczyną niepełnej realizacji zadań i wydatków były przyczyny związane z pandemią COVID-19. W jednym przypadku (zadanie nr 442) niepełne wykonanie wydatków (wydatkowano kwotę 9 998,5 tys. zł, tj. 74,7% planu) wynikało z niedotrzymania terminu płatności do dnia 30 listopada 2021 r. Zlecenie płatnicze dotyczące płatności w kwocie 3 389 tys. zł złożone zostało w ww. dniu (godz. 16:12), lecz pomimo wydłużenia sesji w banku do godz. 17, bank zrealizował dyspozycję dopiero w dniu 1 grudnia 2021 r. (po godz. 16 bank realizował operacje do kwoty 1 000 tys. zł) wobec czego nie zakwalifikowano płatności do wydatków niewygasających. NIK zauważa, że faktura będąca podstawą ww. płatności była obszerna (199 str.) i dostarczona została do komórki właściwej ds. rozliczeń i płatności w KGP dopiero 30 listopada 2021 r. o godz. 15:30. Zdaniem NIK, brak mechanizmów zapewniających dostarczenie dokumentacji finansowo-księgowej do komórki organizacyjnej KGP właściwej ds. rozliczeń z odpowiednim wyprzedzeniem pozwalającym na dokonanie rzetelnej weryfikacji formalno-rachunkowej, stwarza ryzyko powtarzania się sytuacji niedotrzymania terminu płatności.

(akta kontroli Tom II str. 6-14, 36-52, 216-222, 225-285, 345-365, Tom IV str. 279-280)

Na próbie obejmującej dziewięć¹⁹ z 30 zadań realizowanych przez KGP z wydatków niewygasających, na które wydatkowano środki w kwocie 164 187,2 tys. zł (tj. 47,5% wykonania w KGP i 16,8% wykonania ogółem) potwierdzono zgodność poniesionych wydatków z przeznaczeniem oraz terminowość realizacji zadań. Stwierdzono, że zasilenie środkami i ich wydatkowanie odbywało się w tym samym dniu, zaś zwrot niewykorzystanych środków następował, co do zasady, tego samego lub następnego dnia roboczego. Wyjątkiem były zasilenia i płatności realizowane w dniach 29-30 listopada 2021 r., kiedy to zwrot niewykorzystanych środków nastąpił w terminie do dnia 8 grudnia 2021 r.

NIK zauważa, że w przypadku trzech z dziewięciu ww. zadań, zrealizowane wydatki w całości (zadanie nr 456) lub w części (zadania nr 439 i nr 451) poniesione zostały tytułem zaliczki umownej w wysokości 90% wartości zamówienia brutto (umowy nie zostały wykonane do końca 2021 r., termin ich realizacji był wydłużany w drodze aneksów do umów, z przyczyn związanych z pandemią COVID-19, w tym zgłaszanych przez wykonawców trudności wynikających z braku dostępności surowców niezbędnych do wykonania zamówień, a także absencji w zakładach produkcyjnych realizujących zamówienia).

(akta kontroli Tom II str. 216-220, 396-398, 419-422)

¹⁹ Zadania dobrane w sposób celowy uwzględniając zarówno zadania w których odnotowano pełne wykonanie wydatków (zadanie nr 449 i nr 460), jak i zadanie, w których wystąpiło niepełne wykonanie wydatków (zadania nr 439, nr 442, nr 450, nr 451, nr 456, nr 460, nr 467, nr 472).

Plan finansowy wydatków Policji niewygasających z upływem 2021 r. obejmował kwotę 48 223 tys. zł (tj. 4,5% wydatków niewygasających w 2020 r.) i ujęty został w 46 zadaniach obejmujących: inwestycje budowlane (37 zadań), zakup sprzętu transportowego (cztery zadania), zakup sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej (dwa zadania), zakup sprzętu informatyki i łączności, oprogramowania oraz systemów teleinformatycznych (dwa zadania) i usługi remontowe (jedno zadanie). Termin realizacji wszystkich zadań określony został na 30 listopada 2022 r. NIK zauważa, że sześć spośród ww. zadań (na kwotę 6 079,6 tys. zł) realizowanych przez Komendy Wojewódzkie Policji dotyczących inwestycji budowlanych²⁰ zostało wprowadzonych do planu inwestycji w listopadzie 2021 r. Finansowanie ww. zadań zapewnione zostało w ramach posiadanych limitów wydatków, w wyniku przeniesienia środków przydzielonych na realizację innych inwestycji, które nie mogły być wykorzystane w 2021 r. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Logistyki Policji KGP wynikało, że zadania te przyjęte zostały do realizacji w porozumieniu z jednostkami Policji, zgłaszającym potrzeby ich realizacji już w latach wcześniejszych, uwzględniając znaczny stopień przygotowania tych inwestycji, pozwalający na niezwłoczne podjęcie ich realizacji i uzyskanie rezultatów rzeczowych w relatywnie krótkim czasie (w tym z zachowaniem terminu wykorzystania wydatków niewygasających). NIK przyjęła powyższe argumenty, przy czym ponownie zwraca uwagę, że przyjmowanie nierozpoczętych inwestycji budowlanych, jako wydatków niewygasających zaburza zasadę przejrzystości i roczności budżetu.

Z danych przedstawionych przez BF KGP wynikało, że według stanu na 28 marca 2022 r., 10 z 46 zadań zostało zakończonych, a realizacja pozostałych zadań została rozpoczęta i pozostawała w toku (nie odnotowano przy tym zagrożeń dla terminowej ich realizacji).

(akta kontroli Tom I str. 348- 417, Tom II str. 1-5, 14-35, 188-190, 295-316, 399-410)

Kwota przeniesiona do wykazu wydatków, które nie wygasają w 2021 r. z upływem roku budżetowego w KGP (dysponenta III stopnia) wyniosła 18 503,2 tys. zł (tj. 4,8% wydatków niewygasających w 2020 r.) i obejmowała 10 zadań, w tym inwestycje budowlane (dwa zadania), zakup sprzętu transportowego (trzy zadania), zakup sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej (dwa zadania), zakup sprzętu informatyki i łączności, oprogramowania oraz systemów teleinformatycznych (dwa zadania) oraz usługi remontowe (jedno zadanie). Na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentacji (w tym uzasadnienia zadań zgłoszonych do wykazu wydatków niewygasających oraz dokumentacji źródłowej) oraz wyjaśnień Dyrektora BLP i Dyrektora BŁil, ustalono główne przyczyny niezrealizowania ww. zadań w 2021 r. w tym:

- inwestycje budowlane – przedłużające się procedury wyboru wykonawcy (zadanie 1072) i opóźnienia wykonawcy w realizacji prac budowlanych (1071),
- zakup sprzętu transportowego, sprzętu uzbrojenia [...] i sprzętu informatyki – wydłużone terminy dostaw związane z pandemią COVID-19, terminy przeprowadzania obowiązkowych badań OiB, przedłużające się procedury wyboru wykonawców (w tym konieczność ponownego przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych z uwagi na brak ofert),
- usługi remontowe – przedłużające się negocjacje z kontrahentem zagranicznym związane z remontem śmigłowca Policji.

(akta kontroli Tom II str. 222-224,286-294, 317-344)

Szczegółowe badanie wydatków budżetowych KGP (dysponent III stopnia) przeprowadzono na próbie 47 wydatków – obejmujących 200 dowodów

²⁰ Tj. zadania nr 1081,1082, 1087, 1094, 1096, 1110.

i odpowiadających im zapisów księgowych, w tym cztery wydatki dobrane zostały celowo (22 dowody księgowe - na kwotę 15 866,9 tys. zł) o wartości 149 180 tys. zł²¹, (w tym wydatki finansowane ze środków europejskich niepodlegających zwrotowi na łączną kwotę 37 540 tys. zł), z tego 71 144,1 tys. zł z rezerw celowych, stanowiącej 22,7% wydatków KGP (dysponenta III stopnia) zrealizowanych w 2021 r. W grupie wydatków majątkowych zbadano 12 wydatków na łączną kwotę 106 303,1 tys. zł, a w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 35 na łączną kwotę 42 876,9 tys. zł. Wśród wydatków bieżących szczegółowym badaniem objęto m.in. jeden wydatek związany z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 w łącznej kwocie 29,9 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie celowości, legalności, gospodarności i rzetelności wydatków, innych niż opisana poniżej. Zbadane wydatki były ujęte w planie finansowym KGP i poprzedzone w wymaganych przypadkach procedurą zamówień publicznych. Wydatków dokonywano w terminie wynikającym z umowy, a dowody księgowe spełniały wymogi formalne.

W przypadku zakupów środków trwałych były one ujmowane w ewidencji środków trwałych, klasyfikowane zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych²² i przekazywane do użytkowania. Płatności dokonywano w terminach wynikających z umowy, nie wystąpiły odsetki ani kary umowne. Nie stwierdzono przypadków dokonywania płatności za zakupione towary i usługi z wyprzedzeniem w stosunku do terminu wynikającego z faktury lub umowy.

(akta kontroli Tom IV str. 103-122)

NIK zwraca uwagę na ujawniony w toku badania próby wydatków przypadek zawartej w 2019 r. umowy na zakup usługi asysty technicznej przez okres 2 lat dla użytkowanych w systemach teleinformatycznych Policji²³, która nie przewidywała jakiegokolwiek potwierdzenia prawidłowego wykonania umowy przed opłaceniem faktury, za okres asysty wynikający z harmonogramu płatności. W umowie określono płatność za usługę w terminie 30 dni od dostarczenia faktury za wskazany okres z dołu. Umowa przewidywała prawo odmowy zapłaty wynagrodzenia, w przypadku gdy wykonawca nie zapewnia usług asysty technicznej zgodnie z postanowieniami umowy, ale umowa nie przewidywała jakiegokolwiek potwierdzenia prawidłowego wykonania umowy przed opłaceniem faktury, za okres asysty wynikający z harmonogramu płatności. Do badanej w toku kontroli NIK faktury FVS/21/LICE/010/TT, na kwotę 3 122,7 tys. zł brak było potwierdzenia, że umowa była wykonywana w danym okresie.

Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, m.in. że w umowie określono zasady odbioru przedmiotu umowy, dostarczono dokument producenta – Certyfikat Usług Asysty Technicznej Oracle, odebrany przez powołaną do tego

21 Próba wydatków przeprowadzona na zbiorze zapisów księgowych na koncie 130 – „Rachunek bieżący jednostki” KGP (dysponent III stopnia). Z próby wyłączono zapisy dotyczące wynagrodzeń i pochodnych; polecenia przelewu i wyciągi bankowe oraz transakcje o wartości poniżej 1000 zł. Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną (MUS) tj. metodą polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. W sposób celowy do badania wybrano m.in. wydatki o największej wartości oraz wydatki dokonane w ramach realizacji umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

22 Dz. U. poz. 1864.

23 Tj. umowa nr 56/285/BŁil/18/MP zawarta w dn. 27 lutego 2019 r. z Transition Technologies S.A. na zakup usługi asysty technicznej dla produktów firmy Oracle, użytkowanych w systemach teleinformatycznych Policji, w okresie 01.03.2019 r. - 28.02.2021 r., na kwotę 24 981 477,12 zł brutto.

komisję. Podstawą zapłaty był „Harmonogram płatności”, który zawierał terminy płatności.

NIK zauważa, że wydatkowanie środków publicznych z zachowaniem zasad wynikających z art. 44 ust. 3 ufp, wymaga zapewnienia skutecznych rozwiązań umożliwiających potwierdzenie prawidłowego wykonania umowy, w tym zakupionej usługi. Zdaniem NIK, w powyższym przypadku, upoważnienie producenta, które stwierdza jedynie uprawnienie wykonawcy do realizacji asysty technicznej jego produktów, ani harmonogram płatności nie jest potwierdzeniem prawidłowego wykonania umowy.

(akta kontroli Tom IV str. 112, 132, 134-191)

W 2021 r. KGP udzieliła zamówień publicznych na łączną kwotę 1 240 886,5 tys. zł. Zamówienia w kwocie 427 968,5 tys. zł zostały wszczęte w 2020 r. i zrealizowane w oparciu o ustawę z 24 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁴, natomiast w kwocie 812 918 tys. zł – w oparciu o przepisy nupzp. Ponadto dwa zamówienia o łącznej wartości 62,2 tys. zł zrealizowano w oparciu o art. 46c ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²⁵.

(akta kontroli Tom VI str. 1-7, 128-175)

Zamówienia publiczne KGP, z wyjątkiem zamówień „antycovidowych”²⁶, 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 Policji²⁷. Komendant Główny Policji nie wydał nowej regulacji wewnętrznej, pomimo iż od chwili uchwalenia nupzp do chwili zakończenia czynności kontrolnych upłynęło dwa i pół roku. Pierwszy Z-ca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, iż prace nad projektem nowego zarządzenia rozpoczęły się z chwilą uchwalenia nupzp. Przedłużenie prac nad jego ostatecznym kształtem wynikało z zapowiedzi nowelizacji ustawy i jej wpływu na postanowienia projektowanego wówczas zarządzenia, a także z utrudnień w organizacji pracy KGP będących skutkiem obowiązującego stanu epidemii. Pierwszy Z-ca Komendanta Głównego wskazał również, iż *do końca kwietnia 2022 r., uzgodniony projekt aktu normatywnego, zostanie przekazany do komórki właściwej do spraw legislacji. Mając na uwadze charakter sprawy, prace legislacyjne nad projektem zarządzenia będą prowadzone w trybie pilnym, tak aby wydanie nowego zarządzenia odbyło się w możliwie najkrótszym terminie.*

(akta kontroli Tom VI str. 1-2, 8-16)

Badaniem objęto 16 zamówień publicznych o łącznej wartości 15 375,8 tys. zł, w tym 13 zamówień, których wartość nie przekraczała 130 tys. zł oraz po jednym zrealizowanym w trybie przetargu nieograniczonego, z wolnej ręki i zamówienia „antycovidowego”. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, iż te realizowane w oparciu o nupzp przeprowadzono zgodnie z procedurami oraz rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań. Zamówienia, których wartość nie przekraczała progu określonego w art. 2 ust. 1 pkt 1 nupzp przeprowadzono według zasad określonych w zarządzeniu Nr 17. W przypadku pięciu stwierdzono, iż powinny one zostać udzielone jako jedno zamówienie z zachowaniem

²⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2069, ze zm.

²⁶ Pod pojęciem zamówień „antycovidowych” należy rozumieć zamówienia publiczne niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, udzielane w związku z zapobieganiem lub zwalczaniem epidemii wywołanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, do udzielenia których, na mocy przepisów tarcz antykryzysowych lub ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2021 r. poz. 2069, ze zm.) nie było obowiązku stosowania nupzp.

²⁷ Dz. Urz. KGP z 2015 r. poz. 50, ze zm.

przepisów nupzp, a ich podział nie był uzasadniony obiektywnymi przyczynami, o których mowa w art. 29 ust. 2 nupzp (szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli Tom VI str. 258-341, Tom VII str. 343-542, Tom VIII str. 1-183)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wykazanie w sprawozdaniu Rb-70 za IV kwartał 2021 r. dla KGP (dysponent III stopnia) i dla Policji (dysponent II stopnia) wykonania wydatków na uposażenia dla funkcjonariuszy w kwocie wyższej, niż wykazana dla nich w planie po zmianach, co było niezgodne z § 18 ust. 1 w zw. z § 17 pkt 11 załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁸.

W sprawozdaniu Rb-70 za IV kwartał 2021 1. dla KGP (dysponent III stopnia) w rozdziale 75401 (Centralne Biuro Śledcze Policji) status zatrudnienia 10 – *żołnierze i funkcjonariusze*, wykazano wykonane wydatki na uposażenia (kol.14) w wysokości 57 260,1 tys. zł, tj. o 48,7 tys. zł wyższe od planu po zmianach (kol. 12). Podobnie w sprawozdaniu Rb-70 za IV kwartał 2021 r. dla Policji (dysponent II stopnia) ujawniono w szczególności, że w rozdziale 75405 (Komendy Powiatowe Policji) status zatrudnienia 10 – funkcjonariusze, wykonanie wydatków z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (kol.15) wyniosło 396 034,3 tys. zł i było wyższe od planu po zmianach tych wydatków (kol.13) o 3,1 tys. zł.

W odniesieniu do wydatków z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, Główny Księgowy Resortu w BF wskazała na ustawowe terminy wypłaty nagrody rocznej dla policjantów zwalnianych ze służby (tj.14 dni od dnia zwolnienia). Podkreśliła przy tym, że w przypadku zwolnień realizowanych w miesiącu grudniu *może to oznaczać trudności w posiadaniu możliwości dokonania zmian w planie wydatków w jednostkach na koniec roku budżetowego. W takich przypadkach jednostki zabezpieczają w roku budżetowym wypłatę netto dla policjanta, natomiast naliczone podatki regulowane są w kolejnym miesiącu tj. w kolejnym roku budżetowym, jako zobowiązania. Ponadto podkreśliła, że pomimo tego, iż wykonanie według list płac brutto jest wyższe od planu wydatków nie powoduje to przekroczenia planu wydatków na wynagrodzenia. Dodano również, że spełnienie ww. warunków określonych w instrukcji do sprawozdania Rb-70 byłoby możliwe, gdyby w każdym kolejny roku zobowiązania z tytułu naliczonych płac brutto byłyby regulowane w danym roku. W sytuacji, kiedy podatki od naliczonych list płac są regulowane w roku następnym, nie ma możliwości wypełnienia w/w warunku.*

(akta kontroli Tom I str. 435-439, Tom IV str. 54)

NIK zauważa, że przyjęty w Policji mechanizm działania skutkowało niezgodnością sporządzenia sprawozdań Rb-70 z obowiązującymi zasadami. Jednocześnie NIK nie kwestionuje zgodności danych ujawnionych w sprawozdaniu ze stanem faktycznym i ewidencją księgową.

2. W 2021 r. w KGP kupiono 143 komputery przenośne o łącznej wartości 413,3 tys. zł. W tym celu przeprowadzono pięć postępowań²⁹ z pominięciem przepisów nupzp, jako iż wartość każdego zamówienia z osobna nie przekraczała

²⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 109 ze zm. - dalej rozporządzenie ws. sprawozdawczości.

²⁹ Zlecenia o nr 28/ZAM/WOKU/2021; 38/ZAM/WOKU/BŁil/2021; 60/ZAM/WOKU/2021; 61/ZAM/WOKU/2021; 71/ZAM/WOKU/2021.

130 tys. zł³⁰. Działanie to było niezgodne z art. 29 ust. 2 nupzp, gdyż doprowadziło do niedozwolonego podziału zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów nupzp, mimo iż nie istniała ku temu uzasadniona obiektywna przyczyna.

(akta kontroli str. Tom VII str. 332-542)

Odpowiedzialność za powstałą nieprawidłowość ponosił Dyrektor BŁil, bowiem do zadań BŁil należało zatwierdzanie wniosków o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia, wniosków o zawarcie umowy oraz zawieranie umów. Z-ca Dyrektora BŁil wyjaśnił, iż na etapie tworzenia i opracowywania wkładu do projektu Planu zamówień publicznych KGP na 2021 r. *nie uwzględniono zakupów w ramach środków niewygasających z końcem roku budżetowego. Przedmiotowe środki finansowe miały zostać przeznaczone na zakup komputerów przenośnych w ramach umów ramowych planowanych do zawarcia na podstawie przeprowadzanego postępowania przetargowego o nr 116/BŁil/20/AK, przedmiotem którego był zakup komputerów mobilnych 15,6" wraz z oprogramowaniem.* Z powodu przedłużających się procedur przetargowych umowy ramowe zostały zawarte dopiero w dniu 23 sierpnia 2021 r., a uruchomiona następnie procedura zakupu nie przyniosła oczekiwanego rezultatu z uwagi na brak dostępności na rynku odpowiedniego sprzętu. Dyrektor BŁil podniósł ponadto, iż *stan pandemiczny wpłynął na organizację pracy i konieczność przejścia w krótkim czasie w kierunku wykonywania obowiązków służbowych w formie pracy zdalnej.* Dodatkowo konflikt migracyjny na granicy polsko-białoruskiej sprawił, iż zwiększone zostało zapotrzebowanie na mobilne urządzenia IT. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji wskazał również, iż *w świetle wymogu wynikającego z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp podział zamówienia na części jest interpretowany jako obowiązek zamawiającego.*

(akta kontroli Tom VII str. 1-166)

NIK zwraca uwagę, iż powołana przez Pierwszego Z-cę Komendanta regulacja nie nakłada bezwzględnego obowiązku podziału zamówienia na części, tylko obliguje do rozważenia jego celowości. NIK nie podziela również argumentacji zaprezentowanej przez Dyrektora BŁil i jego Z-cy, tym bardziej, iż zakup 143 komputerów przenośnych został zrealizowany w ramach środków finansowych zgłoszonych do wydatków budżetu, które nie wygasły w 2020 r. Tym samym już w chwili tworzenia wykazu wydatków niewygasających istniała wiedza i zamiar realizacji tego zakupu w 2021 r. W związku z powyższym, zdaniem NIK, Dyrektor BŁil powinien uwzględnić planowany zakup na etapie tworzenia i opracowywania projektu Planu zamówień publicznych. Zamówienie na dostawę 143 komputerów przenośnych powinno zostać zrealizowane z zastosowaniem przepisów nupzp z ewentualnym udzieleniem zamówienia w częściach lub dopuszczeniem możliwości składania ofert częściowych, ale przy jednoczesnym zachowaniu wymogów określonych w art. 30 ust. 2 nupzp.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 wydatki budżetu środków europejskich w Policji zostały zaplanowane w wysokości 71 917 tys. zł na realizację projektów w ramach sześciu programów. W trakcie roku 2021, budżet środków europejskich został zwiększony na podstawie dziewięciu decyzji Ministra Finansów o środki z rezerw celowych (część 83 poz. 98 i 99) na kwotę 47 222,7 tys. zł do kwoty per saldo 118 858,8 tys. zł. W trakcie 2021 r. zrezygnowano z planowanej pierwotnie realizacji

³⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 nupzp przepisy ustawy stosuje się do zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych, przez zamawiających publicznych.

projektu w ramach Mechanizmu Finansowego EOG (na kwotę 131 tys. zł), natomiast w trakcie roku wprowadzono projekt w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 (na kwotę 26 007,9 tys. zł).

Wydatki budżetu środków europejskich Policji zrealizowane zostały w wysokości 91 437,5 tys. zł (tj. 76,9% planu po zmianach), tj. niewykonane pozostały środki w kwocie 27 421,3 tys. zł Komendant zgłosił dysponentowi części 42 budżetu państwa do blokady wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 25 717,6 tys. zł. Najniższy poziom wykonania wydatków odnotowano w Norweskim Mechanizmie Finansowym – III perspektywa finansowa (dalej: NMF), gdzie zrealizowano wydatki w wysokości 7 374,5 tys. zł (tj. 37,9% planu po zmianach) oraz w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej: RPO) Województwa Łódzkiego 2014-2020 – wydatki zrealizowane w kwocie 2 675,8 tys. zł (tj. 20,4% planu po zmianach). Z wyjaśnień Głównego Księgowego Resortu w BF wynika, że wśród głównych przyczyn niepełnego wykonania wydatków były:

- w przypadku programu NMF – oszczędności poprzetargowe, niezyskanie dofinansowania projektów (m.in. znajdujących się na liście rezerwowej), sytuacji związanej z zagrożeniem COVID-19 (przesunięcia na następne lata obejmujące m.in. szkolenia i wyjazdy zagraniczne, ograniczenia dostępności towarów, w tym zakupu pojazdów),
- w przypadku RPO Województwa Łódzkiego – opóźnienia w robotach budowlanych powstałe z winy wykonawcy wskutek których nie wykonano wszystkich zaplanowanych na rok 2021 prac dotyczących realizacji projektu pn. Rewitalizacja obszarowa centrum Łodzi – Centrum 2.

(akta kontroli Tom I str. 85, 146-148, Tom II str. 169, 185-187, 346, 350, 370-395)

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich przez KGP (dysponenta III stopnia) w 2021 r. wyniosło 39 627 tys. zł, tj. 94,4% planu po zmianach (41 993,7 tys. zł) i było wyższe o 18 870 tys. zł w porównaniu do wydatków w 2020 r. Na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2021 r. oraz 9 sierpnia 2021 r. plan wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony środkami z rezerw celowych budżetu środków europejskich z poz. 98 w łącznej kwocie 26 686,3 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie kosztów projektu „Bezpieczniej na Drogach - Ambulanse pogotowia Ruchu Drogowego dla Policji” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (zakupiono 77 pojazdów typu Ambulanse Pogotowia Ruchu Drogowego) oraz projektu „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynku Komendy Głównej policji przy ul. Puławskiej 148/150” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Środki przyznane z rezerw celowych zostały wykorzystane w całości.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki z budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 32 918,4 tys. zł, co stanowiło 83,1% wydatków budżetu środków europejskich, w tym z rezerwy celowej budżetu środków europejskich w kwocie 25 823,3 tys. zł (65,2% wydatków z budżetu środków europejskich w 2021 r.). Wydatki były niezbędne do realizacji projektów, dokonywane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym KGP, w okresie kwalifikowalności i były należycie udokumentowane. Wydatek z rezerwy celowej poniesiony został na realizację projektu „Bezpieczniej na drogach – Ambulanse Pogotowia Ruchu Drogowego dla Policji” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020³¹ i stanowił 69,4% jego wydatków.

³¹ Zawarto umowę o dofinansowanie projektu nr POIS.03. 01.00-00-0052/19 w ramach działania 3.1. Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T oś priorytetowa III: Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego POIiŚ 2014-2020, w dniu 18.12.2019 r. z Centrum Unijnych Projektów Transportowych.

Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzono zmiany w planie finansowym KGP. Wnioskowanie o środki z rezerw wynikało z faktycznych potrzeb, było celowe, środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli Tom III str. 185, Tom IV str. 60-102)

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 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, za wyjątkiem stwierdzonego przypadku nieuzasadnionego podziału zamówienia na części. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na obniżenie oceny wydatków, uwzględniając formalny charakter jednej ze stwierdzonych nieprawidłowości i relatywnie niską wartość (udział w wydatkach ogółem) drugiej z nich.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2021 r. przez Komendanta Głównego Policji, dysponenta II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne i sprawozdań jednostkowych Komendy Głównej Policji (dysponent III stopnia):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- 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 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta II stopnia na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych KGP (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, z wyjątkiem danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 za rok 2021 (Zob. opis nieprawidłowości).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym (oprócz sprawozdania Rb-27) i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej co do zasady zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość ich sporządzania.

(akta kontroli Tom I str. 170-292, Tom V str. 1-330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W rocznym sprawozdaniu Rb-27 za 2021 r. (dla KGP jako dysponenta III stopnia) w kol. 7 (należności) i w kol. 11 (należności pozostałe do zapłaty ogółem) nie wykazano należności, których pierwotny termin płatności przypadał na lata poprzedzające rok 2021. Należności te, w wyniku zawartych ugód, zostały rozłożone na raty z termin płatności wykraczającym poza rok budżetowy, za który sporządzone było sprawozdanie budżetowe.

NIK ustaliła, że w wyniku zawartych ugód z dłużnikami, należności budżetowe w KGP, których termin płatności przypadał na lata 2016-2019, zostały rozłożone na raty z terminem płatności sięgającym roku 2022 i lat następnych. Wskutek tego należności te ujęte zostały odpowiednio na koncie 221-1 (Należności z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypada na następny rok) i koncie 226 (Długoterminowe należności budżetowe).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. na koncie 221-1 zaewidencjonowane były należności z tytułu rat z terminem płatności przypadającym na rok 2022 na łączną kwotę 27,5 tys. zł, zaś na koncie 226 z tytułu rat z terminem płatności na rok 2023 i lata następne w łącznej kwocie 56 tys. zł. Należności te nie zostały wykazane w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowej Rb-27 za rok 2021 (KGP – dysponent III stopnia), co stanowiło naruszenie dyspozycji zawartej w § 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 załącznika nr 34 do rozporządzenia ws. sprawozdawczości.

Główny Księgowy Resortu w BF wyjaśniła, że w sprawozdaniu Rb-27 ujęto wszystkie należności krótkoterminowe, których termin płatności przypadał na dany rok budżetowy (tj. zaewidencjonowane na koncie 221). Powołując się na definicje legalne należności krótkoterminowych (art. 3 ust. 1 pkt 18 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³²) i należności długoterminowych (§12 ust. 2 załącznika nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych z operacji finansowych)³³ wyjaśniła, że zgodnie z przyjętą w jednostce Polityką rachunkowości należności rozłożone na raty, których termin płatności przypadał na rok 2022 ujęte zostały na koncie 221-1 (jako należności krótkoterminowe, których termin płatności przypada na następny rok), a należności których termin płatności przypadał na lata kolejne ujęte zostały na koncie 226 (należności długoterminowe), które nie wchodzą do sprawozdania Rb-27. Wyjaśniając przyczyny nieujęcia ww. należności w sprawozdaniu Rb-27, Główny Księgowy Resortu w BF wyjaśniła, że w sprawozdaniu tym należy ująć należności, których pierwotny termin płatności przypada na dany rok sprawozdawczy i wskazała, że w opinii Biura Finansów KGP raty z terminem płatności na 2022 i późniejsze nie spełniają tego warunku. Z wyjaśnień wynika przy tym, że stanowisko to opiera się na przekonaniu, że w tym przypadku znajduje zastosowanie definicja pierwotnego terminu zapłaty należności wyrażona w §12 ust. 2 załącznika nr 8 do rozporządzenia ws. sprawozdawczości z operacji finansowych wskazując, że „w przypadku rozłożenia należności na raty, za pierwotny termin zapłaty należności uznaje się termin wynikający ze zmiany umowy liczony względem terminu powstania zobowiązania do płatności”. Wskutek tego, jak wyjaśniła Główny Księgowy Resortu w BF, pierwotny termin płatności przypadający na 2021 rok, w przypadku rozłożenia należności na raty, dotyczy jedynie rat z terminem płatności na 2021 r. [...] w sprawozdaniu Rb-27 należy

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.

³³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2396 – dalej: rozporządzenie ws. sprawozdań z operacji finansowych.

ujmować należności krótkoterminowe, z terminem zapłaty przypadającym na dany rok sprawozdawczy”.

W ocenie NIK nieuprawnione jest założenie o bezpośrednim zastosowaniu do sprawozdania budżetowego Rb-27 definicji pierwotnego terminu zapłaty należności wyrażonej w przepisach odrębnych. NIK uznaje za prawidłowe, tj. zgodne z treścią § 7 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 34 ww. rozporządzenia ws. sprawozdawczości, wykazywanie w sprawozdaniu Rb-27 należności, których pierwotny termin płatności przypadał na dany rok budżetowy. Oznacza to, że wskazana powinna być należność wynikająca z całości ugody obejmującej rok 2021 i lata następne, tj. zarówno raty określone na koncie 221 (z terminem zapłaty w 2021 r.), 221-1 (z terminem zapłaty w 2022 r.) i 226 (z terminem zapłaty w 2023 r. i latach następnych).

(akta kontroli Tom I str. 157-161, 252-254, 293-297, Tom III str. 8-9, 19-33, Tom V str. 66-79)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Komendę Główną Policji sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Stwierdzając powyższe, NIK zauważa jednak, że sprawozdanie Rb-27 za rok 2021 nie uwzględniało wszystkich należności, które podlegały wykazaniu w tym sprawozdaniu.

Sprawozdania łączne i jednostkowe zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, poza ww. przypadkiem, a system kontroli zarządczej co do zasady zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość ich sporządzania.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Wdrożenie rozwiązań zapewniających ujęcie w sprawozdaniach Rb-27 wszystkich należności podlegających wykazaniu w tym sprawozdaniu.
2. Dokonanie korekty sprawozdania rocznego Rb-27 za rok 2021 (KGP – dysponent III stopnia) oraz łącznego sprawozdania Rb-27 za rok 2021 (dysponent II stopnia) poprzez uwzględnienie w nich wszystkich należności podlegających wykazaniu w tych sprawozdaniach.
3. Wzmocnienie nadzoru w zakresie realizacji zamówień publicznych w celu wyeliminowania przypadków nieuzasadnionego podziału zamówień na części, skutkujących wyłączeniem stosowania przepisów nupzp.

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 piśmie³⁴ 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

³⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy. Natomiast w przypadku podjęcia decyzji o niezgłaszaniu zastrzeżeń, NIK zwraca się z prośbą o niezwłoczne przekazanie tej informacji.

o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, kwietnia 2022 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis