



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

KPB.410.001.06.2018
P/18/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez Komendanta Głównego Policji w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji w Warszawie, ul. Puławska 148/150, 02-624 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	nadinsp. dr Jarosław Szymczyk, Komendant Główny Policji od 13 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 14-15)
Podstawa prawna	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Mariusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/19/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 3-4) 2. Bogdan Wróblewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/18/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 4a-4b) 3. Anna Walęcka-Brząkała, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/17/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. Tom I str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524., dalej: ustawa o NIK.

- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta trzeciego stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań oraz stosowanych przez Komendanta Głównego Policji procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji², Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podstawowe zadania Policji zostały wymienione w art. 1 ust. 2 powołanej ustawy, należą do nich w szczególności:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania,
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- prowadzenie działań kontrterrorystycznych w rozumieniu ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych³,
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Komendant Główny Policji wykonuje swoje zadania przy pomocy Komendy Głównej Policji (dalej: KGP). Jako centralny organ administracji rządowej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jest dysponentem środków budżetu państwa II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne w odniesieniu do wydatków całej Policji oraz dysponentem środków budżetu państwa III stopnia w odniesieniu do wydatków KGP. Podlega mu 21 dysponentów trzeciego stopnia (komendanci wojewódzcy Policji, Komendant Stołeczny Policji oraz komendanci czterech szkół policyjnych)⁴.

W 2017 r. dochody Skarbu Państwa zrealizowane przez jednostki policji wyniosły 39 240,3 tys. zł, w tym 7 722,7 tys. zł stanowiły dochody kontrolowanej jednostki. Wydatki na funkcjonowanie Policji wyniosły 9 912 873,9 tys. zł, z czego 734 171,6 tys. zł stanowiły wydatki KGP. Wydatki Policji z budżetu środków europejskich wyniosły 40 852,4 tys. zł, w tym 18 488,9 tys. zł wydatkowane zostało przez kontrolowaną jednostkę.

Zrealizowane w 2017 r. przychody Funduszu Wsparcia Policji (dalej: FWP, Fundusz) wyniosły 81 595,3 tys. zł, w tym przychody funduszu centralnego, którym dysponował Komendant Główny Policji - 85,3 tys. zł. Dysponentami pozostałych

² Dz. U. z 2017 r., poz. 2067 ze zm.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 452.

⁴ Decyzja Nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 1 ze zm.).

części Funduszu byli komendanci wojewódzcy Policji, Komendant Stołeczny Policji oraz komendanci szkół policyjnych. Ogółem koszty funduszu wyniosły 81 061,1 tys. zł, w tym koszty funduszu centralnego 15 tys. zł.

IV. Ocena⁵

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości, które miałyby zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu Policji w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania przez KGP łącznych rocznych sprawozdań za 2017 r. oraz sprawozdań jednostkowych KGP (dysponenta III stopnia). Kwoty wykazane w sprawozdaniach budżetowych za 2017 r. oraz w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i odzwierciedlały prawdziwy obraz należności i zobowiązań kontrolowanej jednostki. W okresie objętym kontrolą prawidłowo realizowano przychody oraz gospodarowano wolnym środkami Funduszu Wsparcia Policji. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.

W wyniku kontroli próby 14,6% wydatków KGP stwierdzono, że w większości zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niedostateczne działanie ustalonych mechanizmów kontroli zarządczej przy zawieraniu i realizacji przez Biuro Łączności i Informatyki KGP umów związanych z obsługą systemów informatycznych Policji. Należy zwrócić uwagę, że po raz kolejny ujawniono nieprawidłowości polegające na nierzetelnej kontroli merytorycznej faktur wystawianych przez wykonawcę, tj. zgodności zawartych w nich danych z rzeczywistym zakresem wykonania przedmiotu zamówienia.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Dochody budżetowe Policji w 2017 r. wyniosły 39 240,3 tys. zł, co stanowiło 107,3% przyjętego w ustawie budżetowej planu na 2017 r.⁶ Dochody były o 2 771,2 tys. zł (tj. o 6,6%) mniejsze niż w 2016 r. Największy udział w dochodach Policji miały:

- wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950) w wysokości 8 337,4 tys. zł (21,2%);
- wpływy z różnych dochodów np. szkody i regresy, zwroty pomocy mieszkaniowej (§ 0970), które wyniosły 6 576,7 tys. zł (16,8%);
- wpływy z różnych opłat np. za pobyt zatrzymanych w Policyjnych Izbach Wytrzeźwień, z tytułu udzielania asysty komornikom (§ 0690), które wyniosły 6 275,4 tys. zł (16,0%);
- 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 (§ 0750), które wyniosły 6 155,1 tys. zł (15,7%) i były o 2 079,9 tys. zł niższe niż w 2016 r.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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 opisową.

⁶ Plan dochodów budżetowych Policji w 2017 r. zgodnie z ustawą budżetową na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.) w części 42 – Sprawy wewnętrzne ustalony został na kwotę 36 573 tys. zł.

Zgodnie z założeniami kontroli badanie dochodów uzyskanych w 2017 r. zostało ograniczone do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznych sprawozdaniach dysponenta II stopnia z danymi roku 2016. W związku ze zmianą od dnia 1 stycznia 2017 r. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁷ i wprowadzeniem nowych paragrafów wyodrębnionych z § 069 – wpływy z różnych opłat oraz z § 097 – wpływy z różnych dochodów odstąpiono od analizy porównawczej wykonania dochodów w tych paragrafach w odniesieniu do 2016 r. i planu.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 118-221, 321-485, Tom II str. 53-60)

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2017 r. wyniosły 92 781,9 tys. zł i były niższe o 8 342,2 tys. zł (8,2%) od należności na koniec 2016 r. Zaległości netto w dochodach budżetowych Policji na koniec 2016 r. wyniosły 88 330,2 tys. zł i były niższe w stosunku do zaległości na koniec 2016 r. o 4 572,8 tys. zł, tj. 4,9%. Największe zaległości dotyczyły:

- wpływów z różnych opłat (§ 0690) – 41 810,6 tys. zł (47,3%)⁸, które wynikały przede wszystkim z nieuregulowania opłat za pobyt przez osoby zatrzymane w celu wytrzeźwienia w Policyjnych Izbach Zatrzymań (często tych samych, nieposiadających stałych dochodów wobec czego egzekucja jest mało efektywna) oraz z tytułu opłat za udzielenie asysty przez Policję przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (komorniczych) oraz opłat za przechowywanie broni i amunicji w depozytach Policji;
- nawiazek zasądzonych wyrokami sądów oraz zaległości z tytułu szkód i regresów, a wynikały z nieskutecznej egzekucji (§ 0970) – 12 935,6 tys. zł (14,6%);
- odsetek od nieterminowego regulowania należności, które rosły wraz ze wzrostem należności głównych i brakiem ich zapłaty (§ 0920) – 11 997,1 tys. zł (14,6%);
- kar umownych naliczonych kontrahentom za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów (§ 0950) – 11 062,6 tys. zł (12,5%).

W trakcie roku budżetowego Biuro Finansów KGP przeprowadzało analizy stopnia realizacji dochodów budżetowych oraz monitorowało działania podejmowane przez jednostki Policji, których celem było egzekwowanie należnych dochodów. Windykacja niejednokrotnie napotykała na trudności związane m.in. z brakiem stałego adresu zamieszkania dłużników, czy też ich trudnej sytuacji materialnej, co skutkowało umorzeniami egzekucji. Dłużnikiem, który wygenerował największe zaległości był wykonawca umowy na budowę, konfigurację i wdrożenie Systemu Obsługi Centrum Zapasowego Jednostki Centralnej AFIS, który ogłosił upadłość – kwota kar naliczonych za odstąpienie od umowy sięgnęła 6 461 tys. zł.

Jednostki Policji podejmowały przewidziane prawem sposoby dochodzenia należności Skarbu Państwa poprzez wysyłanie wezwań do zapłaty, kierowanie

⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2294). Po zmianie rozporządzenia np. wpłaty z tytułu kar umownych naliczanych kontrahentom za opóźnienia w realizacji umów lub z tytułu niewykonania umowy, które do końca 2016 r. były księgowane w § 0970 zostały w roku 2017 zaksięgowane w § 0950.

⁸ W związku z ww. zmianą rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów i wprowadzeniem m.in. nowych paragrafów wyodrębnionych z paragrafu 069 – wpływy z różnych opłat oraz z paragrafu 097 – wpływy z różnych dochodów odstąpiono od analizy porównawczej zaległości w ww. paragrafach w odniesieniu do roku 2016.

części spraw do komorników, a także na drogę sądową i do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz zgłaszając wierzytelności w postępowaniach upadłościowych.
(dowód: akta kontroli Tom I str. 53-76, Tom II str. 53-60, Tom III str. 16-104; Tom IX str. 270-285)

Zaplanowane dochody kontrolowanej jednostki w wysokości 9 889,0 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 7 722,7 tys. zł, co stanowiło 78,1% planu na 2017 r. Dochody KGP były o 2 995,8 tys. zł, tj. 27,9% niższe w stosunku do dochodów wykonanych w 2016 r. (10 718,5 tys. zł). Największe dochody uzyskano w ramach wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950) – 5 030,4 tys. zł (65,1%). Należności wymagalne na koniec roku 2017 wyniosły 3 397,3 tys. zł i były niższe o 6 401,9 tys. zł w porównaniu z rokiem 2016.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 261-265, 295-312; Tom IX str. 253-269)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych..

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane przez Policję wydatki budżetu państwa w 2017 r. wyniosły 9 912 873,9 tys. zł, co stanowiło 99% planu po zmianach⁹ i było o 811 287,1 tys. zł, tj. o 8,9% wyższe niż wykonanie w 2016 r.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 118-221, 321-485, Tom II str. 61-90; Tom IX str. 256-289)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2017 r. wydatki Policji w kwocie 9 188 394 tys. zł zwiększono w trakcie roku ogółem do kwoty 10 015 095,6 tys. zł, tj. o 9,0%, w tym środkami z rezerw celowych w łącznej kwocie 588 525,8 tys. zł. Nie dokonano zwiększeń środkami pochodzącymi z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Z przyznanej Policji z rezerw celowych kwoty wykorzystano 577 991,3 tys. zł., tj. 98,2%.

Z przyznanej KGP z rezerw celowych kwoty 38 838,8 tys. zł wykorzystano 37 414,5 tys. zł., tj. 96,8%. Szczegółowym badaniem objęto rezerwę celową przyznaną KGP w kwocie 7 561,8 tys. zł¹⁰, z przeznaczeniem na zapewnienie prawidłowej realizacji zadań Policji (zakup umundurowania, materiałów łączności i informatyki), co stanowiło 19,5 % ogólnej kwoty rezerw celowych zwiększających wydatki KGP. Na dzień 31 grudnia 2017 r. KGP nie wykorzystwała ze środków przyznanych ww. rezerwą kwoty w wysokości 271,7 tys. zł¹¹. Przyczyną niewykorzystania środków było w szczególności zawarcie umów na przełomie listopada i grudnia 2017 r., co skutkowało brakiem możliwości zrealizowania

⁹ Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2017 w części 42 – Sprawy wewnętrzne plan wydatków Policji ustalony został na kwotę 9 188 394 tys. zł

¹⁰ Decyzją MF/FS7.4143.3.141.2017.MF.3516 Minister Rozwoju i Finansów przyznał Policji w dniu 29 września 2017 r. środki z rezerwy celowej w wysokości 28 100 tys. zł, w tym zwiększającą budżet KGP kwotą 7 680 tys. zł, co stanowiło 1,3% ogólnej kwoty z rezerw celowych zwiększających wydatki Policji oraz 19,9% ogólnej kwoty z rezerw celowych zwiększających wydatki KGP. W dniu 20 grudnia 2017 r. Komendant Główny Policji decyzją nr 56 w sprawie zmian w budżecie Policji na 2017 r. dokonał przesunięcia środków w rozdziale 75403 § 4000 zmniejszając limit KGP o 28,2 tys. zł i przekazując powyższe środki do szkół policji w Pile i w Katowicach.

¹¹ Na powyższą kwotę składają się: 141, 8 tys. zł niewykorzystanych środków przyznanych na zakup kart mikroprocesorowych, kwota 40,9 tys. zł niewykorzystana na zakup akumulatorów do radiotelefonów (pierwotnie przeznaczona na zakup kart mikroprocesorowych), 83,1 tys. zł na zakup materiałów eksploatacyjnych oraz 5,8 tys. zł, która stanowiła wartość kar umownych nałożonych na dostawcę koszulek polo, a przekazanych na rachunek dochodów budżetu państwa w styczniu 2018 r.

zamówienia w planowanym zakresie z uwagi na brak dostępności materiałów na rynku. Zrezygnowano także z planowanego pierwotnie w zamówieniu na karty mikroprocesorowe prawa opcji, gdyż z uwagi na wartość zamówienia z prawem opcji, oznaczałoby to konieczność jego zrealizowania w dłuższej procedurze unijnej, co nie było możliwe w przewidzianym terminie, tj. do końca 2017 r. (zamówienie bez prawa opcji zrealizowano na podstawie art. 6a upzp).

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 1-410)

Wydatki KGP w 2017 r. wyniosły 734 171,6 tys. zł, co stanowiło 90,6% planu po zmianach i były wyższe o 9 676,6 tys. zł w porównaniu z 2016 r.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 103 483,8 tys. zł, co stanowiło 14,1% ogółu wydatków KGP (734 171,6 tys. zł). Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających wydatkom pozapłacowym oraz wydatkom w kwocie powyżej 500 zł. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹²). Badaniem objęto 85 zapisów księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych 19 zapisów na kwotę 54 372,9 tys. zł, w grupie wydatków bieżących osobowych niezaliczanych do uposażeń, w grupie pozostałych wydatków bieżących 64 zapisy na łączną kwotę 49 103,2 tys. zł i w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych dwa zapisy na kwotę 7,7 tys. zł. Ponadto badaniem objęto 61 dowodów dobranych w sposób celowy na kwotę 19 059,2 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że środki dotyczące badanych wydatków zostały ujęte w planie finansowym KGP. Wydatki dokonywane były zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³. Nie stwierdzono błędów w opisie merytorycznym faktur, a w przypadku występowania opóźnień w realizacji przedmiotu umowy naliczono kary umowne.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 272-281; Tom III str. 16-104; 240-306)

Zamówienia publiczne KGP realizowane były w oparciu o procedury określone w zarządzeniu Nr 17 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Głównej Policji¹⁴. KGP wywiązała się z obowiązku sporządzenia rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2017 r., o którym mowa w art. 98 upzp. Sprawozdanie zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w wyznaczonym terminie i w formie określonej w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania¹⁵.

Szczegółową kontrolą objęto dwa postępowania o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na modernizację sieci MAN MEWA oraz postępowanie, którego przedmiotem było świadczenie usługi polegającej na wyznaczaniu i udostępnianiu przez wykonawcę wykwalifikowanych specjalistów do wykonywania zadań w ramach projektów i prac realizowanych przez zamawiającego, a także postępowanie udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki na zakup usługi wsparcia utrzymaniowego dla systemów: Krajowy System Informacyjny Policji, System Niejawny Policji, System Poszukiwawczy Policji, Policyjna Platforma Usług, System Wspomagania Dowodzenia, System Analityczny

¹² Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości (ang.: MUS - Monetary Unit Sample).

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.

¹⁴ Dz. Urz. KGP poz. 50.

¹⁵ Dz. U. poz. 2038.

KSIP, System Analityczny SWD z gwarantowanym czasem naprawy¹⁶ na łączną kwotę 43 987,6 tys. zł.

Ponadto z rejestru umów do szczegółowego badania wytypowano trzy umowy zlecenia¹⁷ (48/2016, 49/2016, 50/2016) na wykonanie usług związanych z wsparciem czynności administracyjnych w Biurze Finansów KGP zrealizowane na łączną kwotę 47,9 tys. zł. Zawarcie powyższych umów było uzasadnione potrzebami kadrowymi Biura Finansów KGP.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 222-320, Tom V, str. 1-442;
Tom VI str. 1-319; Tom VII str. 1-450
Tom VIII str. 1-389; Tom IX str. 286-299)

Przeciętne zatrudnienie w Policji w 2017 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło 120 352 osoby i było niższe o 6 802 osób (tj. 5,3%) niż planowano (127 154). Zatrudnienie funkcjonariuszy wyniosło przeciętnie 97 582 osoby, tj. o 5 367 (5,2%) mniej od planowanego (102 949); członków korpusu służby cywilnej – 11 419 osób, tj. mniej o 776 (6,4%) od planowanego (12 195) i pracowników Policji (osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń) – 11 351, tj. mniej o 665 osób (5,5%) w stosunku do planu (12 016). W stosunku do 2016 r. zatrudnienie w Policji ogółem spadło o 554 osoby (0,5%), w tym w grupie funkcjonariuszy o 535 osób (0,5%) a wśród osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 28 (0,2%), tylko w grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne zatrudnienie wzrosło o 9 osób (0,1%).

Stan zatrudnienia w Policji na koniec 2017 r. wynosił 120 970 osób, w tym 98 143 funkcjonariuszy (81,1% ogółu zatrudnionych), 11 478 członków korpusu służby cywilnej (9,5%) i 11 349 pracowników Policji (9,4%). Limit przyjęć do służby w Policji w 2017 r. (5 814 osób) zrealizowano w 70,7%, przyjmując do służby 4 111 osób. Liczba wakatów na stanowiskach policyjnych i pracowniczych (korpus służby cywilnej oraz pracownicy nieobjęci mnożnikowymi systemami wynagrodzeń) wyniosła¹⁸ na koniec 2017 r. 5 451 osób (4,3%) i była wyższa o 1,8 punktu procentowego w porównaniu ze stanem na koniec 2016 r.

Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. w KGP wyniosło 2 516 osób, w tym 1 228 funkcjonariuszy, 799 członków korpusu służby cywilnej i 489 pracowników Policji. W porównaniu z 2016 r. przeciętne zatrudnienie zmalało o 76 osób, tj. 2,9%, w tym przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy zmniejszyło się o 53 osoby, członków korpusu służby cywilnej o 13, a pracowników Policji o 10 osób. Stan zatrudnienia w KGP na koniec 2017 r. wynosił 2 536 osób, w tym 1 238 funkcjonariuszy (48,9% ogółu zatrudnionych), 828 (32,6%) członków korpusu służby cywilnej oraz 470 (18,5%) pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 8-37)

W 2017 r. wydatki na wynagrodzenia i uposażenia¹⁹ w Policji wyniosły ogółem 6 884 606 tys. zł, tj. o 438 097 tys. zł (6,8%) więcej niż w 2016 r. Wynagrodzenia dla funkcjonariuszy wyniosły łącznie 5 945 498 tys. zł, tj. o 354 781 tys. zł, więcej niż w 2016 r. (6,3%), członków korpusu służby cywilnej - 525 191 tys. zł, tj. o 41 648 tys. zł (wzrost o 8,6%) i pracowników Policji – 413 917 tys. zł, tj. o 41 668 tys. zł (11,2%), więcej niż w poprzednim roku. Zwiększenie wydatków na wynagrodzenia i uposażenia wynikało głównie z realizacji przedsięwzięć placowych *Programu*

¹⁶ Umowa nr 9/6/BLil/17/KK z Oracle Polska Sp. z o.o. z dnia 28 lutego 2017 r.

¹⁷ Nr 48/2016, 49/2016, 50/2016 z 28 grudnia 2016 r.

¹⁸ Z wyłączeniem Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz Centralnego Laboratorium Kryminalistyki Policji.

¹⁹ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020 pn. Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych oraz Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie/uposażenie na jednego pełnozatrudnionego w Policji w 2017 r. wyniosło 4 767 zł i wzrosło o 324 zł, tj. o 7,3% w stosunku do 2016 r., w tym uposażenia funkcjonariuszy wyniosły przeciętnie 5 077 zł, tj. wzrosły o 329 zł (6,9%), członków korpusu służby cywilnej – 3 833 (wzrost o 302 zł, tj. 8,6%) oraz pracowników policji – 3 039 zł (wzrost o 313 zł, tj. 11,5%).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 8-37)

Wynagrodzenia wypłacone na podstawie umów zleceń lub umów o dzieło zrealizowano w 2017 r. w Policji w kwocie 2 850,6 tys. zł (wzrost w porównaniu z 2016 r. o 11,5%), w tym w KGP w kwocie 522,2 tys. zł (99,4% wysokości wydatków z tego tytułu w 2016 r.)²⁰.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 38-50; Tom III str. 116-219)

Zobowiązania Policji w roku 2017²¹ wyniosły 581 172,1 tys. zł i były niższe o 1 543,9 tys. zł niż zobowiązania w 2016 r.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 61-74; Tom III str. 16-104; Tom IX str. 256-269)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie realizacji wydatków stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dniu 17 stycznia 2017 r. została zawarta umowa nr 1/179/BŁil/16/MP pomiędzy Skarbem Państwa – Komendantem Głównym Policji, reprezentowanym przez insp. Przemysława Więclawę – Dyrektora Biura Łączności i Informatyki KGP i insp. Sławomira Rusaka – Zastępcę Dyrektora BŁil a firmą Qumak S.A. na kwotę 14 000 000 zł brutto. Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy nie był tożsamy ze zobowiązaniem wykonawcy zawartym w ofercie. Całkowita wartość przedmiotu umowy była wyższa o 4 103 349,89 zł od wybranej w przetargu nieograniczonym oferty firmy Qumak zawierającej najkorzystniejszą cenę 9 896 650,11 zł brutto przy szacunkowej liczbie 82 164 godzin łącznie. W umowie nie określono natomiast maksymalnej puli godzin. Zmiana wartości zamówienia była korzystna dla wykonawcy. W wyjaśnieniach przedłożonych przez Komendanta Głównego Policji wskazano, że zamawiający nie gwarantował wykorzystania wszystkich godzin na realizację usług.
2. Całkowita wartość przedmiotu umowy nie została ustalona ze szczególną dbałością o racjonalne wydatkowanie środków publicznych, zgodnie z uzasadnionymi potrzebami zamawiającego, o czym świadczy fakt przyjęcia za podstawę ustalenia wartości przedmiotu umowy pełnej kwoty jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie przedmiotowego zamówienia, tj. 14 000 000 zł. Według szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawartego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia postępowanie dotyczyło usługi wsparcia administracyjnego polegającego na wyznaczaniu i udostępnianiu przez wykonawcę wykwalifikowanych specjalistów do wykonania zadań w ramach projektów i prac utrzymaniowych

²⁰ Łącznie (z wynagrodzeniem wypłacanym na podstawie odrębnych przepisów, m.in. osobom, które wykonywały czynności na polecenie innych organów np. biegłych w postępowaniach karnych) wynagrodzenia bezosobowe zrealizowane w 2017 r. w Policji wyniosły 24 356,7 tys. zł, w tym w KGP – 637,0 tys. zł.

²¹ Niewymagalne, zobowiązania wymagalne wg stanu na 31 grudnia 2017 r. w Policji nie wystąpiły.

realizowanych przez zamawiającego w ramach puli maksymalnie 91 000 godzin. Natomiast w formularzu ofertowym stanowiącym załącznik do SIWZ, zamawiający określił szacunkową liczbę 82 164 godzin łącznie, które zostaną wykorzystane przez zamawiającego w ciągu 24 miesięcy od daty zawarcia umowy.

NIK zauważyła, że zmniejszenie liczby godzin przez zamawiającego w formularzu ofertowym na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a następnie zwiększenie w umowie wartości przedmiotu zamówienia bez określenia maksymalnej puli godzin, mogło mieć wpływ w szczególności na cenę i inne elementy wskazywane przez pozostałych oferentów.

3. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które miały bezpośredni wpływ na sposób rozliczania czasu pracy i obliczania należności za wykonanie przedmiotu umowy. Ustalono nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego dokumentowania czasu pracy specjalistów. W szczególności czas rozpoczęcia i zakończenia pracy specjalistów potwierdzany w rozliczeniach godzinowych podpisami Przedstawicieli Zamawiającego nie odpowiadał stanowi faktycznemu. W wielu przypadkach czas pobytu specjalistów w obiektach KGP był krótszy niż wykazana przez nich w rozliczeniach liczba przepracowanych godzin co wynika z analizy danych pozyskanych z Systemu Kontroli Dostępu KGP (SKD). W rozliczeniach godzinowych wykazywano czas inny niż liczony od czasu zarejestrowanego w SKD. W konsekwencji nierzetelnie ustalano wynagrodzenie za wykonanie usług, obliczane jako iloczyn ilości przepracowanych godzin i odpowiedniej ceny jednostkowej, określonej na podstawie cennika stanowiącego załącznik nr 5 do umowy. Wg wyjaśnień Dyrektora BŁiL KGP czas pracy specjalistów liczony był od momentu stawienia się specjalisty na Biurze Przepustek. W ocenie NIK na tej podstawie również nie można było ustalić rzeczywistego czasu pracy specjalistów.

(dowód: akta kontroli Tom VII str.18; 77; Tom VIII str. 70-389; Tom IX str. 295)

NIK zwraca uwagę, że po raz kolejny w kontroli wykonania budżetu państwa ujawniono nieprawidłowości polegające na nierzetelnej kontroli merytorycznej faktur wystawianych przez wykonawcę, tj. zgodności zawartych w nich danych z rzeczywistym zakresem wykonania przedmiotu zamówienia.

Umowa nr 9/6/BŁiL/17/KK z Oracle Polska Sp. z o.o. z dnia 28 lutego 2017 r. przewidywała dla stron 10-letni termin wypowiedzenia licencji na Rezultaty (tj. dotyczący modyfikacji oprogramowania przez wykonawcę w ramach wykonywanej usługi). Uzasadnieniem dla takiej decyzji było zabezpieczenie się zamawiającego przed krótkim (rocznym) okresem wypowiedzenia licencji wynikającym z przepisów prawa autorskiego. Przyjęte rozwiązanie miało zagwarantować eksploatację systemów o strategicznym znaczeniu dla Policji i Państwa w przypadku podjęcia decyzji o cofnięciu licencji, co umożliwiłoby zamawiającemu zaprojektowanie, budowę i przeniesienie danych do nowego rozwiązania informatycznego. Zdaniem Izby przyjęty w ww. umowie, aż dziesięcioletni termin wypowiedzenia, budzi jednak wątpliwości co do należytego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa – Komendanta Głównego Policji na przyszłość. Zamawiający przez wiele lat będzie bowiem związany z ww. firmą

koniecznością zawierania kolejnych, podobnego rodzaju umów utrzymaniowych z tym samym wykonawcą, przy słabnącej pozycji negocjacyjnej.

NIK zwraca także uwagę niewystarczające zabezpieczenie przez zamawiającego możliwości rzetelnego kontrolowania wykonania powyższej umowy. Przyjęty system odbioru²² - przez komisję na podstawie kwartalnych protokołów odbioru usługi - oparty był bowiem o raporty miesięczne generowane przez wykonawcę, a zawarte tam dane mogły być weryfikowane przez udostępniany przez wykonawcę system obsługi zgłoszeń. W praktyce oznaczało to oddanie przez zamawiającego w ręce wykonawcy raportowanie o czasie wykorzystanym przez firmę na działania informatyczne, co było istotne w świetle braku możliwości weryfikacji podawanych danych przez zamawiającego i ewentualnej możliwości naliczenia ewentualnych kar umownych za przekroczenie gwarantowanego czasu naprawy (w badanym okresie żadna kara nie została naliczona).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 222-320, Tom V, str. 1-442;
Tom VI str. 1-319; Tom VII str. 1-450
Tom VIII str. 1-389; Tom IX str. 286-299)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez Policję wydatki budżetu środków europejskich w 2017 r. wyniosły 40 852,4 tys. zł, co stanowiło 57,1% planu po zmianach²³ (71 506,8 tys. zł) i było wyższe od wykonania w 2016 r. o 33 353 tys. zł, tj. o 544,8 %.

Wydatki budżetu środków europejskich realizowane były w ramach:

- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020: wykonanie wyniosło 10 009 tys. zł, tj. 95,1% planu po zmianach (10 524 tys. zł),
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020: wykonanie wyniosło 30 701 tys. zł, tj. 63,8% planu po zmianach (48 102 tys. zł),
Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020: wykonanie wyniosło 118 tys. zł, tj. 87,4% planu po zmianach (135 tys. zł),
- Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa: wykonanie wyniosło 10 tys. zł, tj. 1,3% planu po zmianach (746 tys. zł),
- Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014: wykonanie wyniosło 14 tys. zł, tj. 51,9% planu po zmianach (27 tys. zł).

Pomimo zaplanowanych w ustawie budżetowej środków nie wystąpiły wydatki w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 dla województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, świętokrzyskiego, łódzkiego, pomorskiego, mazowieckiego i zachodniopomorskiego. Niewykonanie planu budżetu środków europejskich wynikało w szczególności z niezyskania dofinansowania w ramach ogłoszonych konkursów, niezakwalifikowania się do konkursów, przesunięć terminów naborów wniosków na dofinansowanie dla poszczególnych projektów na koniec roku oraz opóźnienia w realizacji umów.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 118-221, 321-485, Tom II str. 91-105)

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich przez KGP, jako dysponenta III stopnia, w 2017 r. wyniosło 18 488,9 tys. zł, tj. 75,4% planu po zmianach

²² Określony w Procedurze odbioru przedmiotu umowy – załącznik nr 3 do umowy 9/6/BŁil/17/KK oraz Decyzji nr 75 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 kwietnia 2017 r. (ze zm.) w sprawie powołania komisji do odbioru przedmiotu umowy.

²³ W ramach budżetu środków europejskich w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na 2017 rok w części 42 – Sprawy wewnętrzne w dziale 754 dla Policji ujęto kwotę 74 890 tys. zł.

(24 508,7 tys. zł). Zakupiono m.in. 140 radiowozów oraz 200 laserowych mierników prędkości z rejestracją obrazu dla służby ruchu drogowego. Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez KGP na łączną 1 118,6 tys. zł co stanowiło 6,1% wydatków budżetu środków europejskich poniesionych w 2017 r. (2,7% ogółu wydatków Policji z budżetu środków europejskich).

Kontrolą objęto umowę o dofinansowanie nr POIS.03.01.00-00-0029/16-00 projektu „Bezpieczniej na drogach – nowoczesny sprzęt dla polskiej Policji” obejmującą wydatki wylosowane do szczegółowego badania. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że postęp realizacji projektu wykazywany był we wnioskach o płatność. Wartości wskaźników produktu i rezultatu zostały osiągnięte, zgodnie z planowanym przebiegiem i harmonogramem realizacji projektu.

Dodatkowo dobrano celowo do badań Porozumienie nr POPC.02.01.00-00-0046/16-00 o dofinansowanie projektu „Modernizacja i wdrożenie nowych rozwiązań oraz e-usług w Systemie Zintegrowanej Komunikacji Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej numeru 112”. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wartości wskaźników produktu i rezultatu nie zostały osiągnięte, jednak beneficjent, w porozumieniu z Instytucją Pośredniczącą (tj. Centrum Projektów Polska Cyfrowa) podjął działania naprawcze, które pozwolą na realizację projektu w terminie określonym w ww. Porozumieniu.

Z uwagi na fakt, iż ww. projekty nie zostały zakończone nie można ocenić czy osiągnięto cele określone w projekcie.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 282-291; Tom 3 str. 307-540)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki w układzie zadaniowym w 2017 r. Policja zrealizowała w ramach trzech funkcji państwa: 2. *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*, 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* oraz 12. *Środowisko* w wysokości 9 953 726,3 tys. zł (98,7% planu po zmianach), w tym z budżetu państwa w 9 912 873,9 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich 40 852,4 tys. zł. W ramach funkcji 2 zdefiniowano podstawowe zadanie realizowane przez Policję - 2.1. *Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości* (98,9% ogółu wydatków), dla którego jako cel przyjęto - *Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli*. Do pomiaru stopnia realizacji tego zadania przyjęto miernik – średniookresowy wskaźnik zagrożenia, tj. średnia – w danym okresie – liczba przestępstw na 100 tys. ludności²⁴. Wartość planowaną wskaźnika zagrożenia na 2017 r. określono na nie więcej niż 194 osoby na 100 tys. mieszkańców, a osiągnięto wartość 169,1, zatem zadanie zostało zrealizowane. W postępowaniach przygotowawczych zakończonych przez Policję w 2017 r. stwierdzono ogółem 782 069 przestępstw, tj. o 0,5% więcej niż w 2016 r. (778 564).

Ponadto w ramach funkcji 2 przypisano Policji działania w ramach zadania 2.4. *Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, dla którego Policja nie jest gospodarzem (nie określa miernika wykonania powyższego zadania).

²⁴ Pomiar dokonywany jest w okresach półrocznych i rocznych wg algorytmu: $A = (B/D)/C \times 100$ tys., gdzie A to średniookresowy wskaźnik zagrożenia; B- liczba przestępstw stwierdzonych; C – liczba ludności faktycznie zamieszkanej na danym obszarze administracyjnym Polski; D – liczba miesięcy w okresie sprawozdawczym (sześć lub 12).

W zakresie wskazanych zadań Policja realizowała następujące podzadania: 2.1.1. *System Bezpieczeństwa Publicznego*, którego celem była optymalizacja wsparcia technicznego wykonywanych przez Policję zadań (miernikiem był wskaźnik zaspokojenia potrzeb w zakresie wymiany sprzętu transportowego, komputerowego, łączności); 2.1.3 *Działania służby przewencyjnej*; 2.1.4 *Bezpieczeństwo w ruchu drogowym*; 2.1.6 *Działania służb kryminalnej i śledczej*; 2.4.3 *System powiadamiania ratunkowego*.

Negatywne odchylenia od planowanej wartości mierników wystąpiły w odniesieniu do podzadań: 2.1.6 *Działania służb kryminalnej i śledczej* oraz 2.4.3 *System powiadamiania ratunkowego*.

Dla podzadania 2.1.6 *Działania służb kryminalnej i śledczej* przy planowanej wartości miernika (poziom skuteczności poszukiwania osób) mniejszej bądź równej 0,99²⁵, w 2017 r. wartość wskaźnika osiągnęła poziom 1,04, co według diagnozy Komendy Głównej Policji spowodowane były dużą liczbą listów gończych wydawanych w stosunku do obywateli Białorusi i Ukrainy (ponad 50% ogółu listów gończych, zazwyczaj poszukiwani byli do odbycia kary za nieuiszczoną grzywnę), wobec których, z uwagi na ich przebywanie na terytorium swojego państwa, brak było możliwości zastosowania przekazania orzeczenia do wykonania, wydania Europejskiego Nakazu Aresztowania, czy wszczęcia poszukiwań międzynarodowych;

Miernikiem podzadania 2.4.3 *System powiadamiania ratunkowego* był poziom dostępności sieci OST 112²⁶, której Komendant Główny Policji jest operatorem. Przy planowanej na rok dostępności systemu sieci realizującej transmisję danych, w tym dla Systemu Wspomagania Dowodzenia służb odpowiedzialnych za ratownictwo i bezpieczeństwo publiczne w ramach systemu powiadamiania ratunkowego, na poziomie 99,5% osiągnięto 99,3% (brak dostępności w wartościach bezwzględnych wyniósł 3 627 minut, tj. ponad 60 godzin w skali roku). Główną przyczyną negatywnego odchylenia od planowanej wartości miernika były awarie łączności do węzłów sieci oraz Podstawowego Ośrodka Krajowego i Zapasowego Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego w Policyjnym Centrum Przetwarzania Danych KGP oraz awarie urządzeń teletransmisyjnych kluczowych węzłów sieci OST 112. Łącza do węzłów sieci OST112 utrzymywane były w ramach umowy z firmą Exatel S.A., awarie skutkowały naliczaniem kar umownych, jednak z uwagi na fakt, że stroną umowy z ww. firmą jest MSWiA, Policja nie miała bezpośredniego wpływu na wartość uzyskanego miernika.

Komenda Główna Policji zrealizowała w 2017 r. wydatki w układzie zadaniowym w ramach trzech funkcji państwa: 2. *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*, 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* oraz 12. *Środowisko* w wysokości 752 660,5 tys. zł (90,2 % planu po zmianach), w tym ze środków budżetu państwa w wysokości 734 171,6 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich w kwocie 18 488,9 tys. zł. Wydatki poniesione w ramach zadania 2.1. *Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości*

²⁵ Pomiar dokonywany jest w okresach półrocznych i rocznych wg algorytmu $Wp = Pk/Pp$, gdzie Wp to wskaźnik skuteczności poszukiwań, Pk – liczba osób poszukiwanych listami gończymi na koniec okresu sprawozdawczego, a Pp liczba osób poszukiwanych na początku okresu sprawozdawczego.

²⁶ Liczony według algorytmu: $SLA = (a-b)/a \times 100\%$, gdzie SLA oznacza poziom dostępności jakości usług systemu; a – 525 600 minut (jeden rok), b – czas niedostępności systemu w minutach w ciągu jednego roku. Obliczeń dokonuje się dla węzłów sieci OST 112 na podstawie przerw w dostępie do poszczególnych węzłów spowodowanych awaryjnością łączności w sieci.

w kwocie 723 834,0 tys. zł stanowiły 96,2% ogółu wydatków KGP w układzie zadaniowym.

W 2017 roku zakończono 716 640 postępowań przygotowawczych, tj. o 5,4% mniej niż w roku poprzednim (w 2016 r. Policja zakończyła 757 708 postępowań). W postępowaniach przygotowawczych zakończonych w 2017 r. stwierdzono ogółem 782 069 przestępstw, tj. o 0,5% więcej niż w 2016 r. (778 564). W 2017 r. odnotowano wzrost o 19,2% strat spowodowanych przestępstwami na łączną kwotę 3 671 273,6 tys. zł (w 2016 r. wartość strat wyniosła 1 175 754, tys. zł), w tym samym czasie odzyskano mienie o wartości 233 821,1 tys. zł (w 2016 r. - 257.785.090 zł), co oznacza spadek wartości mienia odzyskanego o 9,3%. Natomiast w porównaniu z rokiem poprzednim odnotowano wzrost o wartości mienia zabezpieczonego. W wyniku 31 943 zakończonych postępowań przygotowawczych zabezpieczono mienie wartości 393 851,4 tys. zł, co oznacza wzrost wartości zabezpieczonego mienia o 58,5% (w 2016 -256 495,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 106-260; Tom III str. 16-104)

Wykrywalność przestępstw ogółem w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. wzrosła o 5 punktów procentowych, tj. z 67,6% do poziomu 72,6%, w tym odnotowano wzrost wykrywalności przestępstw kryminalnych – o 4,5% punktu procentowego. W 2017 r. Policja ustaliła 309 015 podejrzanych, co oznacza spadek o 1,1% w stosunku do 2016 r. (312 423 osób):

- 118 264 podejrzanych, tj. 38,2% ogółu podejrzanych zatrzymali policjanci na gorącym uczynku przestępstwa lub bezpośrednim pościgu po popełnieniu przestępstwa (w 2016 r. 126 103, tj. 40,3%);
- 50 690, tj. 16,4% podejrzanych zostało ustalonych na podstawie materiałów operacyjnych Policji (w 2016 r. – 53 957, tj. 17,3%);
- tymczasowo aresztowano 9 109 podejrzanych tj. o 18,9% więcej niż w 2016 r. (7 665).

W kontrolowanym okresie zwiększyła się skuteczność Policji w zakresie ujawniania przestępstw gospodarczych o 6,2% (wzrost ze 101 562 postępowań wszczętych w 2016 r. do 107 870 w 2017 r.).

(dowód: akta kontroli Tom III str. 16-104)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie uzyskanych efektów rzeczowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. budżetu państwa i budżetu środków europejskich ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Stwierdzone nieprawidłowości nie przekraczają progów założonych dla oceny negatywnej i w związku z tym nie mają zasadniczego wpływu na ocenę realizacji wydatków kontrolowanej jednostki w 2017 r. W rezultacie wydatkowania środków KGP osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków na 2017 r.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania przez KGP rocznych sprawozdań łącznych i sprawozdań jednostkowych KGP (jako dysponenta III stopnia) za 2017 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-28UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 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 sporządzane na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość opracowania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 51-108; 261-312,
Tom III str. 1-15; Tom IX str. 270-285)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4. Plan finansowy Funduszu Wsparcia Policji

Fundusz Wsparcia Policji (dalej: Fundusz, FWP) jest państwowym funduszem celowym nieposiadającym osobowości prawnej składającym się z funduszy: centralnego, wojewódzkich i Szkół Policji. Środkami funduszu dysponują odpowiednio: Komendant Główny Policji – w zakresie funduszu centralnego, komendanci wojewódzcy lub Komendant Stołeczny Policji – w zakresie funduszy wojewódzkich, komendanci szkół policyjnych (dwóch) – w zakresie funduszu Szkół Policji.

Źródłem przychodów Funduszu są środki finansowe uzyskane przez Policję w trybie i na warunkach określonych w ustawie o Policji. Środki uzyskane zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o Policji przeznaczone są na pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych, remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także na zakup niezbędnych dla zaspokojenia ich potrzeb towarów i usług. Natomiast środki uzyskane na podstawie porozumień zawartych pomiędzy organem wykonawczym powiatu lub gminy, a właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Policji, zgodnie z art. 13 ust. 4 lit. a ustawy o Policji, przeznaczone są na rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby oraz nagrody za osiągnięcia w służbie dla policjantów właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i komisariatów, którzy realizują zadania w służbie prewencyjnej.

W planie finansowym Funduszu Wsparcia Policji, zawartym w załączniku nr 13 (tabela 18) do ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. ujęto przychody w kwocie 60 977 tys. zł, tj. o 457 tys. zł wyższej (7,6%) niż zaplanowano w 2016 r. W trakcie roku budżetowego plan przychodów Funduszu został zwiększony do kwoty 89 556,1 tys. zł. Zrealizowane przychody wyniosły 81 595,3 tys. zł i były wyższe o 20 618,3 tys. zł (33,8%) od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na 2017 r. Przychody Funduszu pochodziły z wpłat

od jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 80 415,2 tys. zł (98,6%), wpłat od innych jednostek (państwowych jednostek organizacyjnych, fundacji, banków) w wysokości 1 073,0 tys. zł (1,3%), odsetek naliczonych od wolnych środków przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie *overnight* w wysokości 107,1 tys. zł (0,1%). W porównaniu do 2016 r. osiągnięte przychody były wyższe o 8 809,3 tys. zł (12,1%).

Przychody funduszu centralnego w 2017 r. wyniosły 85,3 tys. zł, w tym z przekazanych darowizn (dwóch) Fundacji „Orlen – Dar Serca” w łącznej wysokości 85,0 tys. zł dla Centralnego Biura Śledczego Policji z przeznaczeniem na zakup samochodów nieoznakowanych (70,0 tys. zł)²⁷ oraz upowszechnianie kultury fizycznej i sportu (15,0 tys. zł) oraz z odsetek od zdeponowanych środków w wysokości 0,3 tys. zł. W porównaniu z 2016 r. osiągnięte przychody były wyższe o 57,6 tys. zł (208%). Należności wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 313-418)

4.1. Gospodarowanie środkami FWP

Plan finansowy FWP, ujęty w ustawie budżetowej na 2017 r. obejmował koszty realizacji zadań (koszty własne i koszty inwestycyjne) w kwocie 60 996 tys. zł, tj. o 453 tys. zł (0,7%) wyższe niż w ustawie budżetowej na rok 2016. W 2017 r. koszty realizacji zadań wyniosły 81 061,1 tys. zł i były wyższe o 20 065,1 tys. zł (32,9%) od kwoty planowanej w ustawie. W porównaniu do 2016 r. koszty były wyższe o 8 054,6 tys. zł (11%). Koszty własne Funduszu w 2017 r. wyniosły 36 831,8 tys. zł i stanowiły 45,4% kosztów realizacji zadań.

Nie stwierdzono wystąpienia tendencji wzrostowej lub malejącej istotnych w odniesieniu do pozycji planu Funduszu w oraz w zakresie wykonywania zadań w ujęciu wartościowym i rzeczowym, z uwagi na zróżnicowanie (rok do roku) źródeł i wielkości wsparcia dla FWP zależnego od woli uczestniczenia podmiotów uprawnionych do udziału w pokrywaniu kosztów utrzymywania i funkcjonowania jednostek Policji. W 2017 r. środki Funduszu zostały wykorzystane przede wszystkim na rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby (19 772,1 tys. zł), nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie (1 696,0 tys. zł), na zakupy inwestycyjne oraz wydatki inwestycyjne związane z budową i modernizacją obiektów (44 229,3 tys. zł), wydatki bieżące (15 234,4 tys. zł), w tym zakup usług pozostałych, zakup usług remontowych oraz zakup sprzętu i uzbrojenia. Koszty funduszu centralnego zostały pokryte w całości ze środków finansowych obejmujących bieżące przychody i w całości wydatkowane na zakup materiałów i wyposażenia. Szczegółowym badaniem objęto koszty w łącznej kwocie 15 tys. zł, tj. 100% kosztów funduszu centralnego. Stwierdzono, że koszty poniesiono zgodnie z planem finansowym, w ramach realizacji ustawowych zadań Funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 313-389)

Wydatki FWP²⁸ w wysokości 80 204, 9 tys. zł w ramach zadania 2.1. *W ochrona porządku publicznego i zwalczanie przestępczości* przeznaczone zostały głównie na działania służby prewencyjnej (55 358,9 tys. zł), służb kryminalnej i śledczej (18 722,5 tys. zł) oraz bezpieczeństwo w ruchu drogowym (5 743,3 tys. zł). Ze środków Funduszu w 2017 r. dofinansowano m.in.:

- zakup 750 samochodów oznakowanych i nieoznakowanych;

²⁷ Zakup zrealizowany został w 2018 r.

²⁸ Wg Rb-BZ2 – rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym.

- zakup sprzętu specjalistycznego i informatycznego (np. laptopów, testerów narkotyków, kamer cyfrowych, skanerów 3D);
- budowę komisariatów m.in. w Rejowcu Fabrycznym, Wisznicach, Annopolu, Dopiewie;
- adaptację i modernizację pomieszczeń kilku posterunków policji;
- remont przeprowadzony w ok. 40 budynkach Policji.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 367- 373)

Stan Funduszu na koniec 2017 r. wyniósł 1 334,3 tys. zł i był o 534,2 tys. zł (66,8%) wyższy od stanu na początek roku. Stan FWP na koniec roku obejmował środki pieniężne w kwocie 1 502,7 tys. zł, należności w kwocie 151,6 tys. zł²⁹ i zobowiązania w kwocie 320,0 tys. zł. Zobowiązania dotyczyły głównie pozostałych należności zaliczanych do wynagrodzeń (naliczonych podatków od rekompensat za służby ponadnormatywne)³⁰. Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. nie wystąpiły.

Dysponenci FWP, zgodnie z art. 78 lit. d ustawy o finansach publicznych, wolne środki przekazywali w zarząd Ministra Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie³¹, tj. kwoty, które nie zostały wydatkowane w danym dniu, były przekazywane w zarządzanie *overnight*. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. wolne środki przekazane w zarządzanie *overnight* Ministrowi Finansów wyniosły 1 339,9 tys. zł.

Stan funduszu centralnego obejmujący środki pieniężne na koniec 2017 r. przekazane w zarządzanie *overnight* Ministrowi Finansów wyniósł 89,2 tys. zł i był o 70,2 tys. zł (369%) wyższy niż na początku roku, z uwagi na fakt, iż środki w wysokości 70,0 tys. zł otrzymane przez KGP na podstawie umowy darowizny, a przeznaczone na dostawę samochodu nieoznakowanego dla CBŚP, zostaną wydatkowane w związku z realizacją umowy zawartej w dniu 16 stycznia 2018 r. Zobowiązania nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 313-389)

4.2 Sprawozdania FWP

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań Funduszu oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta funduszu centralnego za IV kwartał 2017 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40, Rb-33),
 - o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)
- oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. (Rb-BZ2).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych (Komendanta Głównego oraz pozostałych dysponentów Funduszu).

²⁹ Wystąpiły głównie u Komendanta Wojewódzkiego w Kielcach i dotyczyły porozumienia z dnia 14 lipca 2017 r. podpisanego z Gminą Chmielnik na współfinansowanie zadania inwestycyjnego „Opracowanie dokumentacji projektowej pod budowę Komisariatu Policji w Chmielniku”, środki na realizację porozumienia w wysokości 150,0 tys. zł przekazane zostały w dniu 16 stycznia 2018 r.

³⁰ Oraz kwoty 187, 7 tys. zł w związku z wygenerowanym w dniu 28 grudnia 2017 r. w KWP Poznań przelewem do darczyńcy z tytułu zwrotu niewykorzystanych środków. W tym samym dniu nastąpił zwrot tej kwoty na konto FWP z powodu zamknięcia rachunku bankowego. Zwrot na konto darczyńcy nastąpił w dniu 9 stycznia 2018 r.

³¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1864.

Sprawozdania Komendanta Głównego Policji, jako dysponenta funduszu centralnego, zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a dane w nich zawarte wynikały z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 313-389)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o wdrożenie skutecznych mechanizmów nadzoru nad wykonywaniem procedur kontroli zarządczej w zakresie zawierania i realizacji przez Biuro Łączności i Informatyki KGP umów związanych z utrzymaniem systemów informatycznych Policji.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2018 r.

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski



Podpis