



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.04.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 17 – Administracja publiczna i części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Monika Brzozowska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 99511 z dnia 15 stycznia 2016 r. 2. Justyna Głowacka, straszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 96842 z dnia 14 stycznia 2016 r. 3. Andrzej Otrębski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 96844 z dnia 14 stycznia 2016 r. 4. Maciej Bukowski, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 96843 z dnia 14 stycznia 2016 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-10)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Batorego 5, 02-591 Warszawa dalej: Ministerstwo lub MSWiA); do 16 listopada 2015 r. części 17 i 43 znajdowały się w kompetencji Ministra Administracji i Cyfryzacji.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mariusz Błaszczak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 16 listopada 2015 r., poprzednio Andrzej Halicki, Minister Administracji i Cyfryzacji - od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r. (Dowód: akta kontroli str. 2365-2371)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- Minister SWiA – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- Minister AiC – Minister Administracji i Cyfryzacji,
- Minister SW – Minister Spraw Wewnętrznych,
- MAC lub Ministerstwo – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
- DBiF MC – Departament Budżetu i Finansów w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, obecnie w Ministerstwie Cyfryzacji,
- DB MSWiA – Departament Budżetu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- CCA – Centrum Cyfrowej Administracji, poprzednio Centrum Projektów Informatycznych,
- CPPC – Centrum Projektów Polska Cyfrowa,
- NIST – Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego,
- GUGiK – Główny Urząd Geodezji i Kartografii,
- ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹,
- Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych².

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

II. Wprowadzenie

Dysponentem części 17 i 43 do 16 listopada 2015 r. był Minister AiC³. Od 16 listopada 2015 r. dysponentem był Minister SWiA⁴. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zostało utworzone w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁵. Z dniem 16 listopada 2015 r. włączono do dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych sprawy działów: administracja publiczna i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, które uprzednio były we właściwości Ministra AiC. 14 grudnia 2015 r. zawarto porozumienie pomiędzy Ministrem Cyfryzacji i Ministrem SWiA, dotyczące zapewnienia ciągłości w zakresie bieżącej realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa (zwane dalej Porozumieniem). W Porozumieniu wskazano, iż urząd obsługujący Ministra Cyfryzacji będzie wykonywał zadania służb finansowo-księgowych dla części 17 i 43 aż do zakończenia rozliczenia finansowego roku budżetowego 2015. Wśród zadań (czynności) objętych Porozumieniem wskazano m.in.: przygotowywanie projektów decyzji oraz wystąpień w sprawie zmian w planie wydatków na 2015 r.; terminowe sporządzanie sprawozdań budżetowych i przekazywanie ich do MSWiA w celu złożenia podpisu, dokonywanie wydatków zgodnie z planem finansowym, po zatwierdzeniu wydatków przez Ministra SWiA, sporządzanie list płac oraz wypłata wynagrodzeń. Do 31 grudnia 2015 r. zdarzenia gospodarcze były ujmowane na wydzielonych kontach analitycznych w księgach rachunkowych urzędu obsługującego Ministra Cyfryzacji, a płatności dokonywano z rachunków bankowych otwartych dla cz. 17 i 43 przez MAC w ramach posiadanych dla tych części pełnomocnictw.

Na podstawie ustawy z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw⁶, z dniem 27 listopada 2015 r. sprawy geodezji i kartografii z części 17 budżetu państwa przeniesiono do części 18 budżetu państwa dotyczącej budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Minister SWiA zawarł 31 grudnia 2015 r. porozumienie z Ministrem Infrastruktury i Budownictwa w sprawie wykonywania „przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji lub osoby przez niego upoważnione zadań dysponenta części 17 w zakresie dotyczącym dochodów i wydatków Głównego Geodety Kraju, realizowanych w ramach budżetu na rok 2015”. Porozumienie obejmuje m.in. dokonywanie przeniesień wydatków w zakresie dotyczącym Głównego Geodety Kraju, wyrażanie pisemnej zgody na dokonywanie przez GUGiK płatności związanych z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, a także wyrażanie zgody do wydawania zleceń płatności związanych z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DB MSWiA ww. porozumienia zawarto opierając się na wypracowanej praktyce działania członków Rady Ministrów m.in. z okresu zmian strukturalnych Rady Ministrów dokonanych w 2011 r. Czynności dokonywane przez pracowników MC w zakresie obsługi finansowo-księgowej miały charakter czynności materialno-technicznych, bowiem wszystkie wydatki dysponenta części 17 i 43 do 31 grudnia 2015 r. były zatwierdzane przez upoważnione osoby w MSWiA. Ponadto czynności te zostały potwierdzone przez Ministra SWiA na podstawie Porozumienia.

NIK zwraca uwagę na problem podstawy prawnej do wykonywania przez Ministra SWiA funkcji dysponenta części w odniesieniu do niepodlegającego mu od 27 listopada 2015 r. GUGiK (oprócz włączania danych GUGiK do sprawozdań łącznych także m.in. dokonywanie przeniesień wydatków, wyrażania pisemnej zgody na dokonywanie przez GUGiK płatności związanych z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich).

³ Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. poz. 1254).

⁴ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 1897, ze zm.).

⁵ Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 1946).

⁶ Dz. U. poz. 1960.

Z dniem 15 listopada 2015 r. zostały w DB MSWiA zamknięte księgi rachunkowe prowadzone dla Ministra Spraw Wewnętrznych, a na dzień 16 listopada 2015 r. zostały otwarte księgi rachunkowe dla Ministra SWiA. Wszelkie operacje gospodarcze w zakresie części 17 i 43 ujmowane były w księgach rachunkowych prowadzonych w MC. Umowy rachunków bankowych do obsługi części budżetowych 17 i 43 prowadzonych w złotych z wykorzystaniem NBE⁷ zostały zawarte 31 grudnia 2015 r. pomiędzy MSWiA a Narodowym Bankiem Polskim. MSWiA zachowało od 4 stycznia 2016 r. numery rachunków bieżących wydatków i dochodów byłego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji dla obsługi części 17 i 43.

Finansowane w ramach części 17 budżetu państwa zadania realizowały 4 jednostki budżetowe, w których dysponentami trzeciego stopnia byli: Dyrektor Generalny MAC/MSWiA⁸, Główny Geodeta Kraju (GUGiK)⁹, Dyrektor CCA¹⁰ oraz Dyrektor NIST¹¹. Rolę Instytucji Pośredniczącej dla Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej PO KL (IP II stopnia) oraz dla Działania 2.18 realizowanego w ramach Osi Priorytetowej II PO WER 2014-2020 pełnił Minister AiC, a od 16 listopada 2015 r. Minister SWiA.

(Dowód: akta kontroli str. 794-797, 1814, 1815, 2905-2927)

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.¹² (zwanej dalej ustawą budżetową) w części 17 – Administracja publiczna.

W ramach części 17 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania z zakresu m.in.: ochrony cywilnej, zarządzania kryzysowego oraz przeciwdziałania i usuwania klęsk żywiołowych, geodezji i kartografii, spraw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, wspierania rozwoju społeczeństwa informatycznego.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych¹³,

⁷ Numer Bankowości Elektronicznej.

⁸ Na podstawie decyzji nr 10 Ministra SWiA. W MAC obowiązywała decyzja nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Administracji i Cyfryzacji (Dz. Urz. Ministra AiC poz. 28) dysponentem trzeciego stopnia ustanowiono Dyrektora Generalnego MAC, Głównego Geodetę Kraju i Dyrektora Centrum Projektów Informatycznych.

⁹ Główny Geodeta Kraju był dysponentem środków państwowego funduszu celowego - Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, utworzonym na podstawie art. 41 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, ze zm.). Od 27 listopada 2015 r. sprawy geodezji i kartografii ujęto w dziale budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. Główny Geodeta Kraju podlega nadzorowi Ministra Infrastruktury i Budownictwa (MliB), który decyzją nr 3 Ministra liB z 19 stycznia 2016 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister liB (Dz. Urz. Ministra liB, poz. 5) ustanowił go podległym dysponentem w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

¹⁰ Na podstawie decyzji nr 12 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia Dyrektora CPPC i Dyrektora CCA dysponentami środków budżetu państwa w częściach 17 i 43, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 3), aktu obowiązującego od 16 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. Wcześniej obowiązywała decyzja Nr 26 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 10 września 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetowych państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Administracji i Cyfryzacji (Dz. Urz. Ministra AiC., poz. 59). Wskazano w niej dysponentów III stopnia, w tym Dyrektora CPI. Na skutek zmiany nazwy jednostki na Centrum Cyfrowej Administracji, Minister AiC decyzją nr 31 z 30 października 2015 r. (Dz. Urz. Ministra AiC, poz. 74) uwzględnił zmianę i wskazał Dyrektora CCA, jako dysponenta III stopnia. Poprzednio obowiązywała decyzja nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji na mocy której dysponentem trzeciego stopnia ustanowiono Dyrektora Generalnego MAC, Głównego Geodetę Kraju i Dyrektora CPI.

¹¹ Zarządzenie nr 36 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 3 września 2015 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej pod nazwą „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” (Dz. Urz. Ministra AiC poz. 56). Decyzja Nr 26 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 10 września 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetowych państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Administracji i Cyfryzacji (Dz. Urz. Ministra AiC., poz. 59). W MSWiA dysponenta tego ustanowiono na podstawie decyzji nr 10 Ministra SWiA.

¹² Dz. U. poz. 153, ze zm.

Wprowadzenie do części 43

- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

Zrealizowane w 2015 r. w części 17 dochody wyniosły 1 557,0 tys. zł, w tym 471,0 tys. zł¹⁴, tj. 30,2% stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

W 2015 r. w części 17 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 79 682,1 tys. zł, w tym 28 104,5 tys. zł¹⁵, tj. 35,3% stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 159 489,6 tys. zł, z tym 52 175,8 tys. zł¹⁶, tj. 32,7% stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

Finansowane w ramach części 43 budżetu państwa zadania realizowały trzy jednostki budżetowe, w których dysponentami trzeciego stopnia byli: Dyrektor Generalny MAC/MSWiA i Dyrektor CCA oraz dysponentem drugiego stopnia był Dyrektor CPPC¹⁷.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

W ramach części 43 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania z zakresu m.in.: utrzymywania stosunków między Państwem, a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, przeciwdziałania dyskryminacji, podtrzymywania tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

Zrealizowane w 2015 r. w części 43 dochody wyniosły 181,0 tys. zł, w tym 166,4 tys. zł¹⁸, tj. 91,9% stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

W 2015 r. w części 43 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 153 992,0 tys. zł, w tym 151 701,8 tys. zł¹⁹, tj. 98,5% stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 8 380,4 tys. zł. Kontrolowana jednostka nie ponosiła wydatków w tym zakresie.

¹³ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

¹⁴ Dysponent III stopnia – 249,1 tys. zł, dysponent główny – 221,9 tys. zł.

¹⁵ Dysponent III stopnia – 23 332,4 tys. zł, dysponent główny – 4 772,1 tys. zł.

¹⁶ Dysponent III stopnia – 855,8 tys. zł, dysponent główny – 51 320,0 tys. zł.

¹⁷ Na podstawie decyzji nr 12 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁸ Dysponent III stopnia – 0,2 tys. zł, dysponent główny – 166,2 tys. zł.

¹⁹ Dysponent III stopnia – 6 152,2 tys. zł, dysponent główny – 145 549,6 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena części 17 i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie²⁰ wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 17 – Administracja publiczna.

W wyniku kontroli 5,3% zrealizowanych wydatków w części 17 budżetu państwa i 0,1% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że Minister SWiA rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 17. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że łączne sprawozdania dysponenta części 17 zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów oraz sprawozdań budżetowych GUGiK, który od 27 listopada 2015 r. podlegał dysponentowi części 18 budżetu państwa.

Sprawozdania budżetowe zostały sporządzone terminowo (za wyjątkiem sprawozdań jednostkowych NIST²¹), stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²², a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²³. Sprawozdania jednostkowe Ministerstwa (dysponenta III stopnia) zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości w realizacji wydatków nie miały istotnego wpływu na realizację budżetu w tej części i polegały na:

- braku dowodu potwierdzającego dokonanie wstępnej kontroli danej operacji przez głównego księgowego poprzez niezłożenie podpisu na umowie stanowiącej podstawę dokonania wydatku,
- przekroczeniu o 7 do 14 dni terminu na opis merytoryczny dokumentów finansowo - księgowych pomiędzy komórką organizacyjną, a komórką finansową, wyznaczonego w wewnętrznych regulacjach Ministerstwa,
- błędnym opisie treści operacji gospodarczych w dzienniku księgowym,
- błędach formalnych w procedurze udzielania zamówień publicznych.

Ocena części 43 i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

W wyniku kontroli 2,1% zrealizowanych wydatków w części 43 budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

²⁰ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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.

²¹ Dotyczy to wszystkich rocznych sprawozdań NIST.

²² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że Minister SWiA rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 43. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania budżetowe za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 43. Zostały one sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Ministerstwa (dysponenta III stopnia), sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na realizację budżetu w tej części. Dotyczyły one podobnie jak w części 17 wspólnej dla tych części obsługi finansowo – księgowej i polegały na:

- przekraczaniu o 7 do 14 dni terminu na opis merytoryczny dokumentów finansowo - księgowych pomiędzy komórką organizacyjną, a komórką finansową, wyznaczonego w wewnętrznych regulacjach Ministerstwa,
- błędnym opisie treści operacji gospodarczej w dzienniku księgowych.

IV. Wyniki kontroli

A. Część 17 – Administracja publiczna

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2015 r. dochody budżetu państwa w części 17 zaplanowano w kwocie 46,0 tys. zł, tj. o 31,0 tys. zł (306,7%) wyższej niż w 2014 r. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej²⁴ plan dochodów został zwiększony do kwoty 636,0 tys. zł, tj. o 1282,6% w stosunku do planu pierwotnego.

Zrealizowane dochody w części 17 wyniosły 1 557,0 tys. zł i były wyższe o 144,8 % od kwoty w znowelizowanej ustawie budżetowej. Dochody były realizowane głównie w GUGiK - 1 086,1 tys. zł (414,5% planu po nowelizacji ustawy budżetowej). W porównaniu do 2014 r. (970,0 tys. zł) wykonane dochody w części 17 były wyższe o 60,5%. Przyczyną wyższej realizacji planu dochodów były m.in. zwroty niewykorzystanych dotacji, a także kary umowne za nieprawidłową i nieterminową realizację umów dotyczących głównie projektów unijnych.

Dochody Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 249,0 tys. zł, co stanowiło 103,4% planu. W porównaniu do 2014 r. dochody były niższe o 92,2 tys. zł, tj. o 27,3%. Dotyczyły m.in. opłat za wpis do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową²⁵, zwrotu od RWE Stoen Operator Sp. z o.o. (kwoty 189,2 tys. zł) w związku z aneksem umowy dot. zmiany warunków przyłączeniowych.

(Dowód: akta kontroli str. 458-478, 585-604, 701-703, 710-714, 731-736, 885-889, 913, 916, 923-924, 2759, 2830)

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 17 wystąpiły należności budżetowe pozostałe do zapłaty w kwocie

²⁴ Ustawa z 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 2195).

²⁵ Minister właściwy ds. administracji publicznej na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2005r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, ze zm.) prowadzi rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową. Na podstawie art. 19 ust. 2 przedmiotowej ustawy może nałożyć na podmiot, który wykonuje czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingsowej bez wpisu do rejestru, w drodze decyzji administracyjnej karę pieniężną w wysokości od 3000 zł do 50 000 zł. W 2015 r. zarejestrowano 38 podmiotów wykonujących działalność lobbingsową (opłata w wys. 100 zł za rejestrację jednego podmiotu) oraz nie nałożono żadnej kary pieniężnej.

1 109,2 tys. zł, w tym zaległości wyniosły 969,7 tys. Należności dotyczyły głównie zwrotów dotacji i odsetek od nich.

W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 80,8 tys. zł, a zaległości wyższe o 189,7 tys. zł. Zaległości wystąpiły głównie w GUGiK (959,9 tys. zł) i dotyczyły kar umownych (wraz z odsetkami) wynikających m.in. z nienależytej realizacji umów dotyczących projektów unijnych.

W Ministerstwie (dysponent III stopnia), zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27, należności pozostałe do zapłaty wyniosły 19,6 tys. zł, w tym zaległości - 8,2 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 8,3 tys. zł. Zaległości na koniec 2014 r. nie występowały. Zaległości dotyczyły opłat za telefon i internet od dwóch fundacji (Fundacja Skarbu Państwa Agencji Rozwoju Komunalnego oraz Fundacja na Rzecz Rozwoju Administracji Publicznej)²⁶.

Z wyjaśnień MSWiA wynika m.in., że zaległości od fundacji pochodzą z lat 2003-2004 i nie zostały uregulowane. Sprawy tych zaległości MSWiA przekazało MAC w związku z jego powstaniem (18 listopada 2011 r.), ale MAC do 16 listopada 2015 r. nie podejmowało działań w zakresie dochodzenia zaległości. Dyrektor Generalny MC podał m.in., że podejmowanie czynności nie było uzasadnione ekonomicznie, gdyż w obu przypadkach toczy się postępowanie likwidacyjne, a wobec faktu, że fundacje te nie posiadają majątku ruchomego i żadnych środków pieniężnych, nie było możliwe wyegzekwowanie należnych kwot (szczegółowy opis w pkt dotyczącym sprawozdawczości).

(Dowód: akta kontroli str. 25-36, 702-703, 731-733, 816-849, 885-889, 913, 916-919, 923-925, 1157, 1233-1236, 1273-1279)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2015 r. wydatki budżetu państwa w części 17 zaplanowano w kwocie 105 672,0 tys. zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej pierwotnie planowana kwota wydatków została zmniejszona do kwoty 83 972,0 tys. zł. Zmiany planowanej kwoty wydatków w ustawie budżetowej wynikały²⁷:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 10 364,2 tys. zł, z tego:
 - 25,5 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatków służby cywilnej, dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla dwóch pracowników,
 - 228,8 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla siedmiu pracowników obsługujących System Powiadamiania Ratunkowego (SPR) i System Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego (SWD PRM)²⁸,
 - 10 109,9 tys. zł dla GUGiK,
- ze zmniejszenia o kwotę 5 068,9 tys. zł i przeniesieniem jej z części 17 do części 27 – Informatyzacja²⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 607-647, 490-584, 1239-1243)

W trakcie 2015 roku, Minister AiC podjął 3 decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 23 044,4 tys. zł (w tym 1 344,4 tys. zł na współfinansowanie projektów

²⁶ Na kwotę 8 229,49 zł składają się zaległości od Fundacji Skarbu Państwa Agencji Rozwoju Komunalnego oraz Fundacja na Rzecz Rozwoju Administracji Publicznej. W obu przypadkach toczy się postępowanie likwidacyjne. Fundacje nie posiadają majątku i nie jest możliwe wyegzekwowanie należności. Rozliczenie należności będzie możliwe po zakończeniu postępowań likwidacyjnych.

²⁷ Wydatki zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 5 295,3 tys. zł.

²⁸ Z tego trzech do obsługi technicznej SPR i czterech do obsługi technicznej SWD PRM.

²⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2015 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetu państwa, wydatków budżetu środków europejskich oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2015. (Dz. U. poz. 2268).

z udziałem środków UE). Powodem blokowania środków budżetowych był nadmiar środków wynikający m.in. z:

- rezygnacji z zakupu mebli oraz z refundacji pracownikom nauki języka angielskiego,
- niższych niż planowano wydatków na prace remontowe dotyczące przebudowy zachodniego skrzydła budynku położonego przy ul. Królewskiej 27 w Warszawie,
- przesunięcia na 2016 r. postępowań przetargowych na modernizację i doposażenie centrum powiadamiania ratunkowego i Departamentu d/s Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych i Zarządzania Kryzysowego w sprzęt, oprogramowanie wykorzystywane dla potrzeb funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego oraz wypowiedzenia umowy z firmą telekomunikacyjną na przesył danych.

Blokad dokonano niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających zablokowanie środków

(Dowód: akta kontroli str. 45-101,102-186,1158-1163, 1239-1243)

Minister AiC oraz Minister SWiA, realizując w 2015 r. uprawnienia dysponenta części budżetowej, dokonali zmian planu wydatków w części 17 (24 decyzjami na łączną kwotę 7 562,9 tys. zł³⁰), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Dokonane zmiany były celowe i zostały dokonane zgodnie z przepisami.

Dyrektor Generalny MAC (dysponent III stopnia), w ramach upoważnienia udzielonego przez dysponenta części budżetowej, dokonał w 2015 r. zmian planu wydatków Ministerstwa (23 decyzjami na łączną kwotę 2 268,4 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału. Dokonane zmiany były celowe i zostały dokonane zgodnie z przepisami.

Podsekretarz Stanu MSWiA w ramach upoważnienia udzielonego przez dysponenta części budżetowej, dokonał w 2015 r. zmian planu wydatków Ministerstwa (czterema decyzjami na łączną kwotę 226,3 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału. Dokonane zmiany były celowe i zostały dokonane zgodnie z przepisami.

(Dowód: akta kontroli str. 648-700, 1239, 1240)

Wydatki w części 17 zostały zrealizowane w kwocie 79 682,1 tys. zł, co stanowiło 89,3% planu po zmianach (89 267,3 tys. zł). W porównaniu do roku 2014 wydatki zrealizowane w 2015 r. stanowiły 106,7%. Wzrost dotyczył m.in. kończących się projektów w ramach PO IG.

(Dowód: akta kontroli str. 701, 704-709, 885, 888, 1244-1247, 1257, 1262-1272, 1302)

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki w dziale:

- 710 – Działalność usługowa w kwocie 50 968,8 tys. zł (64,0% wydatków w części), co stanowiło 94,5% planu po zmianach (53 936,3 tys. zł); w ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 71021 – Główny Urząd Geodezji i Kartografii w kwocie 43 753,2 tys. zł, co stanowiło 94,3% planu po zmianach (46 378,9 tys. zł),
- 750 – Administracja publiczna w kwocie 26 806,3 tys. zł (33,6% wydatków w części), co stanowiło 80,2% planu po zmianach (33 416,0 tys. zł); w ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej w kwocie 26 197,5 tys. zł, co stanowiło 80,0% planu po zmianach (32 751,7 tys. zł).

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 23 332,4 tys. zł, co stanowiło 79,5% planu po zmianach (29 349,1 tys. zł). Wydatki Ministerstwa były o 0,4% (88,5 tys. zł) wyższe niż w roku 2014.

(Dowód: akta kontroli str. 585-604, 704-709, 715-722, 1262-1272, 1302)

³⁰ Minister AiC dokonał zmian w planie wydatków 16 decyzjami na kwotę 6 400,7 tys. zł, a Minister SWiA ośmioma decyzjami na kwotę 1 162,2 tys. zł.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 17, wynikające z planów limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

(Dowód: akta kontroli str. 704-709, 715-722, 1262-1272)

Realizacja wydatków ze środków przeniesionych z rezerw

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 10 364,2 tys. zł wykorzystano 10 075,7 tys. zł, tj. 97,2%. W wyniku badania wykorzystania przez Ministerstwo (dysponent III stopnia) środków przeniesionych z 3 rezerw celowych w kwocie 254,3 tys. zł³¹ (tj. 1,5% ogólnej kwoty wykorzystanych rezerw celowych) ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp oraz na cele, na które zostały utworzone.

(Dowód: akta kontroli str. 458-461, 472-478, 490-584, 814-815)

Realizacja wydatków według grup ekonomicznych

Na **dotacje** wydatkowano kwotę 4 772,1 tys. zł (6,0% wydatków w części), co stanowi 89,7% planu po zmianach (5 317,6 tys. zł). W porównaniu z 2014 r. wydatki te były niższe o 3 416,8 tys. zł, tj. o 58,3% (8 188,8 tys. zł). Przyczyną niepełnej realizacji planu wydatków były zwroty przez beneficjentów niewykorzystanych środków. Wykonanie niższe niż w 2014 r. wynikało głównie z mniejszej liczby projektów realizowanych w 2015 r., który był ostatnim rokiem realizacji projektów w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

(Dowód: akta kontroli str. 704-709, 798-811, 926, 929, 934, 981, 988, 989, 1244-1248, 1262-1272, 1302)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 94,5 tys. zł (0,1% wydatków w części), co stanowiło 93,9% planu po zmianach (100,7 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. były wyższe o 41,5 tys. zł, tj. o 78,1%. Wzrost w porównaniu do 2014 r. spowodowany był głównie powołaniem trzech nowych członków Komisji Heraldycznej.

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 84,4 tys. zł, tj. 95,1% planu po zmianach (88,7 tys. zł). Wydatki poniesiono m.in. na zakup okularów, środków higieny, wody pitnej dla pracowników i pranie odzieży roboczej.

(Dowód akta kontroli str.: 585-587, 602-603, 704-709, 715-722, 798-811, 926, 929, 981, 989, 990, 1248, 1249, 1262-1272, 1302)

Zrealizowane **wydatki bieżące jednostek budżetowych** wyniosły 69 513,6 tys. zł (87,2% wydatków w części), co stanowiło 89,9% planu po zmianach (77 315,0 tys. zł). Były one wyższe od wykonania w 2014 r. o 8 533,9 tys. zł, tj. o 14,0% (60 979,7 tys. zł). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 24 849,1 tys. zł (96,5% planu po zmianach) oraz zakupy towarów i usług – 41 897,9 tys. zł³² (88,1% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu z 2014 r. o 611,2 tys. zł (2,5%).

Niepełna realizacja wydatków bieżących była spowodowana m.in. niższymi wydatkami na wynagrodzenia za udział w resortowych komisjach i posiedzeniach³³, ograniczeniem wyjazdów krajowych, rezygnacją z zakupu pakietów oprogramowania, systemów informatycznych oraz przesunięciem w czasie zakupu usług serwisowych na sprzęt informatyczny z powodu rozszerzenia infrastruktury teleinformatycznej w związku rozpoczęciem przebudowy zachodniej części siedziby Ministerstwa. Zamówienia te zostaną zrealizowane w zmienionym zakresie po zakończeniu remontu i ulokowaniu pracowników w zachodniej części budynku.

Wzrost wydatków bieżących w porównaniu do 2014 r. spowodowany był m.in. zwiększeniem zakresu umów serwisowych na infrastrukturę teleinformatyczną, wzrostem wydatków za media z powodu realizacji prac budowlanych w zachodnim skrzydle budynku

³¹ Badaniem kontrolnym objęto 100% uzyskanych w 2015 r. rezerw celowych przez Ministerstwo.

³² Na kwotę składają się stany ujęte w §§ od 421 do 440.

³³ Mniejsza niż planowana liczba posiedzeń Komisji Heraldycznej (15 wobec 21 planowanych), Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu (10 wobec 12 planowanych) i Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych (4 wobec sześciu planowanych).

Ministerstwa oraz wzrostem zakupu usług zdrowotnych z powodu utraty ważności badań lekarskich pracowników.

(Dowód: akta kontroli str. 704-709, 798-811, 893, 894, 926, 929, 934, 935, 952-954, 967-978, 990-992, 1164, 1244-1246, 1254-1255, 1262-1272, 1302)

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 5 301,8 tys. zł (6,7% wydatków w części), co stanowiło 81,1% planu po zmianach (6 534,9 tys. zł). W porównaniu z 2014 r. wydatki te były niższe o 156,0 tys. zł, tj. o 2,8% (5 457,8 tys. zł). W ramach tej grupy wydatkowano na inwestycje (§605) 1 365,1 tys. zł, tj. 92,7% planu po zmianach (1 473,0 tys. zł) oraz na zakupy inwestycyjne 3 936,7 tys. zł (§606) tj. 77,8% planu po zmianach (5 061,9 tys. zł).

Niepełna realizacja wydatków majątkowych wystąpiła głównie w Ministerstwie (dysponent III stopnia, dział 750)³⁴. W przypadku wydatków inwestycyjnych wpływ miało późniejsze niż planowano rozpoczęcie przebudowy siedziby MAC (prace rozpoczęto we wrześniu 2015 r., a zakończenie zaplanowano na 2016 r.). Ponadto zmiany organizacyjne pod koniec 2015 r., spowodowały że część faktur uprzednio planowanych do zapłaty w części 17 (którą przejął Minister SWiA) opłacono ze środków części 27 (dysponent tej części pozostaje w przebudowywanej siedzibie). Przesunięcie w czasie realizacji inwestycji wpłynęło również na niepełną realizację zakupów inwestycyjnych, gdyż wraz z rozszerzeniem infrastruktury teleinformatycznej na całość budynku w związku z przebudową przesunięto w czasie zakup dodatkowego wolumenów danych do oprogramowania, zrezygnowano z zakupu konsoli oraz oprogramowania do zarządzania sieciami LAN i WLAN.

Dyrektor Generalny MC podał, m.in. że ograniczenia wydatków nie wpłynęły w istotny sposób na sprawność i skuteczność realizacji zadań przez urząd. Natomiast ww. fakty i zmiany po wyborach parlamentarnych, w tym przejście części 17 i części 43 do MSWiA, były powodem relatywnie mniejszego wydatkowania środków w porównaniu z 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 704-709, 715-722, 798-811, 926, 929, 930, 954-959, 978-980, 992-998, 1157-1163, 1244-1246, 1254, 1255, 1262-1272, 1262-1272, 1302-1349)

Zobowiązania w części 17 na koniec 2015 r. wyniosły 2 487,7 tys. zł i były niższe o 4,0 %, od kwoty zobowiązań na koniec 2014 r. (2 497,6 tys. zł). Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne na koniec 2015 r. nie wystąpiły.

(Dowód: akta kontroli str. 704-709, 885, 888, 919, 920, 1244-1247, 1257, 1262-1272, 1302)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w części 17 wyniosło 302 osoby³⁵, co stanowiło 78% planu (385 osób). Wzrosło ono w porównaniu z przeciętnym zatrudnieniem w 2014 r. o 5 osób i było niższe od planowanego na 2015 r. o 83 osoby. Różnice w liczbie zatrudnionych wystąpiły wśród pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzenia i członków korpusu służby cywilnej. W Ministerstwie przeciętne zatrudnienie w 2015 r. wyniosło 171 osób, tj. 78,1% planu i spadło w porównaniu z 2014 r. o 1 osobę.

Przyczyną niepełnej realizacji planowanego zatrudnienia, jak podał Dyrektor Generalny MC, były zmiany kadrowe w związku z powstaniem MC i MSWiA, w tym konieczność zapewnienia odpowiedniej obsługi obu ministerstw przez pracowników MAC oraz rozwiązywanie umów o pracę przez GUGiK z pracownikami, którzy nie przyjęli nowych warunków pracy w związku z niepewnością kontynuacji realizacji projektów. Wysokość zatrudnienia nie była bezpośrednio związana z racjonalizacją zatrudnienia.

(Dowód: akta kontroli str. 11-15, 458-489, 1165, 1166, 1260, 1261, 1302)

³⁴ W Ministerstwie (dysponent III stopnia) wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 1 763,0 tys. zł (33,2% wydatków majątkowych w części), co stanowiło 7,9% planu pierwotnego, 28,3% planu po nowelizacji, 62,4% planu po zmianach (2 824,0 tys. zł). W ramach tej grupy wydatkowano na wydatki inwestycyjne (§605) 677,8 tys. zł, tj. 5,1% planu pierwotnego, 19,1% planu po nowelizacji i 97,0% planu po zmianach (699,0 tys. zł) oraz na zakupy inwestycyjne (§606) 1 085,2 tys. zł, tj. 11,8% planu pierwotnego, 40,5% planu po nowelizacji, 51,1% planu po zmianach (2 125,0 tys. zł).

³⁵ Według sprawozdania Rb-70 *kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach*, w przeliczeniu na pełne etaty, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowe z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w części 17 w 2015 r. wyniosło 6 795,74 zł³⁶ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2014 r. (6 816,47zł) było niższe o 20,73 zł, tj. o 0,3%.

(Dowód: akta kontroli str11-15, 458-489)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w części 17 w 2015 r. wyniosły 1 351,0 tys. zł, co stanowiło 67,5% planu po zmianach (2 000,3 tys. zł). W porównaniu z 2014 r. wydatki te były niższe o 138,2 tys. zł (1 489,2 tys. zł). W 2015 r. dokonano 15 zmian w planie wydatków na wynagrodzenia bezosobowe, z czego zbadano sześć zmian wydatków dokonanych przez Ministerstwo na kwotę 101,5 tys. zł. Stwierdzono, że zmiany polegały głównie na zmniejszaniu wydatków na wynagrodzenia bezosobowe. Były one realizowane zgodnie z uzasadnieniami ich dokonania. Wielkość dokonanych w 2015 r. wydatków na wynagrodzenia bezosobowe nie przekraczała dopuszczalnego limitu wynikającego z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej³⁷.

(Dowód: akta kontroli str. 812-815, 1165, 1166, 1260, 1261, 1302)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

W trakcie kontroli ustalono, że dysponent części 17 – Administracja publiczna, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu, dokonując pisemnych kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków, także w układzie zadaniowym.

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z części 17 budżetu państwa objęto:

- prawidłowość realizacji oraz rozliczenia zadań finansowanych z dotacji celowej w kwocie 1 907,0 tys. zł na *Prowadzenie Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań (PCK) przewidzianego w konwencjach międzynarodowych o traktowaniu jeńców wojennych oraz ochronie osób cywilnych podczas wojny*³⁸, tj. 40,0% środków wydatkowanych z budżetu państwa na dotacje celowe w części 17 (szczegółowy opis poniżej w pkt Dotacje),
- realizację wydatków w kwocie 2 102,2 tys. zł, tj. 9,0% wydatków dysponenta III stopnia.

Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia części 17 - Administracja publiczna. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS³⁹). Badaniem objęto 49 zapisów księgowych⁴⁰ na kwotę ogółem 2 102,2 tys. zł, z tego:

- 42 zapisy na kwotę 871,4 tys. zł obejmujących wydatki bieżące, tj. 5,0 % tego rodzaju wydatków,
- 7 zapisów na kwotę 1 230,8 tys. zł obejmujących wydatki majątkowe, tj. 7,0 % tego rodzaju wydatków.

Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 356,5 tys. zł i dotyczyła wydatków rozksięgowanych na dowodach wybranych w próbie losowej poniesionych w ramach zamówienia publicznego oraz wydatków w ramach składanych wniosków o płatność realizowanych przez BGK. Badaniem (pod względem kwalifikowalności) objęto także kwotę 42,2 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

³⁶ Według sprawozdania Rb-70, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich.

³⁷ Dz. U. poz.1877, ze zm.

³⁸ Umowa dotacji nr 3/DAP/2015 dla Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań z 6 marca 2015 r., która obowiązywała do 31 grudnia 2015 r.

³⁹ Metoda statystyczna, w której prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁴⁰ Dotyczących 39 dowodów księgowych.

Badanie wydatków dotacji celowej na Prowadzenie Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań nie wykazało nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w przepisach. Celem realizacji zadania było m.in.: niesienie pomocy ofiarom wojen, konfliktów zbrojnych i klęsk żywiołowych poprzez ustalanie losów zaginionych członków rodziny i miejsc pochowania; udzielanie pomocy w odszukiwaniu członków rodziny zaginionych, wydawanie zaświadczeń potwierdzających losy wojenne na podstawie własnych dokumentów archiwalnych. Wykorzystano 99,6% przekazanej kwoty, która została wydatkowana na wynagrodzenia i pochodne na wynagrodzenia oraz świadczenia dla pracowników, materiały i energię, usługi obce, opłaty i podatki oraz podróże służbowe. Niewykorzystana kwota dotacji w wysokości 8,0 tys. zł została zwrócona w terminie określonym w umowie dotacji. Efektem realizacji zadania była m.in. pomoc udzielona 1485 interesantom, wystawienie zaświadczeń potwierdzających losy wojenne (2095 osób), poszukiwania mogił wojennych (6 123 osoby) oraz pomoc w poszukiwaniu rodzin (1468 osób).

(Dowód: akta kontroli str. 187-457, 794-797, 1226, 1227, 1302)

W wyniku przeprowadzonych badań wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) stwierdzono, że wydatki zostały dokonane zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem opisanych w punkcie *Ustalono nieprawidłowości i uwagi*.

Ponadto, szczegółowemu badaniu poddano trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴¹ o łącznej wartości 6 934,6 tys. zł⁴². Doboru spraw do kontroli dokonano w sposób losowy w zakresie dwóch postępowań finansowanych z budżetu państwa i w sposób celowy w zakresie postępowania finansowanego z budżetu środków europejskich.

(Dowód: akta kontroli str. 704-709, 794-797, 803, 1237, 1239-1243, 1351-1734, 1850-1877, 2034-2364)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków części 17 budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. W przypadku jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴³ bez podania przyczyn odwołano⁴⁴ ze składu komisji jednego jej członka, co było niezgodne z § 19 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, który stanowi, że decyzja odwołująca członka komisji przetargowej powinna wskazywać przyczyny odwołania członka komisji przetargowej. Ponadto, w pkt 3 protokołu z tego postępowania, nie wskazano naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych MAC, który sprawował nadzór nad prawidłowością dokumentacji przetargowej, co było niezgodne z postanowieniami zawartymi w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴⁵. Ustalono również, że w protokole niezgodnie ze stanem faktycznym podano wartość netto całkowitego zamówienia (pkt 2 protokołu) wskazując kwotę 3 519,6 tys. euro, a zgodnie z dokumentacją źródłową powinno być 2 593,2 tys. euro.

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że niewskazanie w protokole Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych wynikało z przeoczenia, natomiast w odniesieniu do wartości zamówienia doszło do omyłki, gdyż wpisana została wartość netto w złotych zamówień

⁴¹ Kontrolą objęto postępowania nr: 20/MAC/PN/15, pn. Remont zachodniego skrzydła budynku stanowiącego siedzibę Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji położonego w Warszawie przy ul. Królewskiej 27 wraz z dostawą; 40/MAC/PN/15, pn. Dostawa, instalacja i konfiguracja drugiej linii firewall; 19/MAC/PN/15, pn. Wykonanie i dostawa artykułów promocyjnych.

⁴² Podana wartość jest sumą wartości zobowiązań brutto wynikających z trzech umów zawartych w wyniku rozstrzygnięcia zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W 2015 r. z tytułu realizacji tych umów poniesiono wydatki w łącznej wysokości 2 904,9 tys. zł (z tego w części 17 - 801,7 tys. zł).

⁴³ Nr 20/MAC/PN/15 pt. Remont zachodniego skrzydła budynku stanowiącego siedzibę Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji położonego w Warszawie przy ul. Królewskiej 27 wraz z dostawą.

⁴⁴ Decyzją Zastępcy Dyrektora DBiF z dnia 22 lipca 2015 r. zmieniającej decyzję w sprawie powołania komisji przetargowej.

⁴⁵ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

uzupełniających, a także z tego samego powodu nie wskazano przyczyn odwołania członka komisji przetargowej.

(Dowód: akta kontroli str. 1418-1646)

2. W wyniku szczegółowego badania 39 dowodów dokumentujących poniesione wydatki na kwotę 2 102,2 tys. zł stwierdzono, że jedna⁴⁶ z 30 zbadanych umów, będąca podstawą dokonania wydatku na kwotę 274,6 tys. zł nie została opatrzona podpisem głównego księgowego MSWiA. Było to niezgodne z art. 54 ust. 3 ufp, zgodnie z którym dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w ust. 1 pkt 3, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem ani do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Dyrektor Biura Administracyjno – Finansowego w MSWiA wyjaśnił, że umowa była poddana kontroli wstępnej przez głównego księgowego MSWiA, ale środki na realizację zadania zostały potwierdzone przez pracownika MC merytorycznie odpowiedzialnego oraz głównego księgowego. Podał, że postępowanie zostało wszczęte przed zmianami dokonanymi rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁴⁷ i Ministra Cyfryzacji⁴⁸. Mając na uwadze konieczność zapewnienia dokończenia postępowań dotychczas prowadzonych w ramach komórek organizacyjnych urzędu obsługujących Ministra Cyfryzacji, zostało podpisane 14 grudnia 2015 r. Porozumienie między Ministrem SWiA, a Ministrem Cyfryzacji, gdzie złożono stosowne oświadczenie o dokonaniu kontroli wstępnej.

Zdaniem NIK dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust. 3 ufp jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji.

3. W wyniku szczegółowego badania 39 dowodów dokumentujących poniesione wydatki na łączną kwotę 2 102,2 tys. zł stwierdzono, że:

a) w przypadku 6 dowodów⁴⁹ na kwotę 182,8 tys. zł obieg dokumentów wynosił od 7 do 14 dni od daty wpływu, podczas gdy zgodnie z § 38 ust. 6 załącznika do zarządzenia nr 22/2012 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w sprawie wprowadzania Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 marca 2012 r.⁵⁰, obieg dokumentów nie powinien przekraczać 3 dni od daty wpływu.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa Cyfryzacji wyjaśnił, że: przypadki późniejszego przekazywania faktur do DBiF spowodowane były złożonością przedmiotów zamówienia, koniecznością podpisania protokołów odbioru, weryfikacją, poprawności funkcjonowania zakupionych urządzeń oraz zmianą organizacyjną w ostatnim kwartale 2015 r., a także zmianą w częściach budżetowych MC.

b) w przypadku 2 dokumentów⁵¹ na kwotę 190,8 tys. zł opis treści operacji gospodarczej w dzienniku różnił się od opisu wskazanego na dowodzie księgowym (fakturze). Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵² (dalej:

⁴⁶ Dotyczyło to umowy nr 42-2/DGT/MAC/PN/15 z dnia 11 grudnia 2015 r.

⁴⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1897.

⁴⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1910, ze zm.

⁴⁹ Faktura nr FVG/00066/09/15Sp z dnia 2 września 2015 r.; Faktura nr 3/07/2015 z dnia 17 lipca 2015 r.; Faktura FRA 230651/16 z dnia 30 września 2015 r.; Faktura VAT 248/SOF/2015 z dnia 2 listopada 2015 r.; Faktura FV nr F/001570/15 z dnia 2 września 2015 r.; Faktura 25/11/2015 z dnia 26 listopada 2015 r.

⁵⁰ Zarządzenie to zostało zmienione zarządzeniem nr 19/2015 r. Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 maja 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzania Instrukcji Obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

⁵¹ Faktura nr 00008/02/15/07355 z dnia 17 lutego 2015 r.; Faktura nr 3/07/2015 z dnia 17 lipca 2015 r.

⁵² Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

ustawą o rachunkowości), który stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści, skrótów lub kodów.

Zastępca Dyrektora DBiF MC wyjaśniła, że we wskazanych dokumentach doszło do omyłkowego przeoczenia i niepoprawienia treści operacji gospodarczej. Jednocześnie dodała, że DBiF MC dołoży wszelkich starań aby bardziej uważnie ewidencjonować dokumenty wprowadzane do ksiąg Ministerstwa.

(Dowód: akta kontroli str. 1230, 1237, 1351-1417, 2034-2364, 2905-2927)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2015 r. zrealizowano wydatki w części 17 w kwocie 159 489,6 tys. zł co stanowiło 93,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r zrealizowane wydatki były wyższe o 42,7 tys. zł (o 36,5%).

Największe wydatki zostały poniesione w działach:

- 710 – Działalność usługowa -107 313,8 tys. zł (67,3% wydatków w części), co stanowiło 93,4 % planu po zmianach (114 846,3 tys. zł) – wydatki w tym dziale poniesiono wyłącznie w rozdziale 71021 – Główny Urząd Geodezji i Kartografii,
- 750 – Administracja publiczna 52 175,8 tys. zł (32,7% wydatków w części), co stanowiło 93,4 % planu po zmianach (55 845,0 tys. zł) – wydatki w tym dziale poniesiono wyłącznie w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej.

(Dowód: akta kontroli str. 885-889, 892-922, 1351-1417, 1735-1781, 1841-1849)

Realizacja wydatków ze środków poniesionych z rezerw

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 53 209,3 tys. zł wykorzystano 51 005,3 tys. zł, tj. 95,9%. Rezerwy celowe przeznaczone były dla GUGiK na realizację Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 (PO IG).

(Dowód: akta kontroli str. 1843-1849)

Realizacja wydatków według programów operacyjnych

W ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2014 (PO KL) wydatkowano kwotę 52 175,8 tys. zł (32,7% wydatków w części), co stanowiło 93,5 % planu po zmianach (55 794,0 tys. zł). Przyczyną niewydatkowania środków w pełnym zakresie były zwroty środków przez beneficjentów, które wynikały z oszczędności powstałych podczas realizacji projektów.

W ramach PO IG wydatkowano kwotę 101 785,8 tys. zł, (63,8% wydatków w części), co stanowiło 93,9% planu po zmianach (108 354,6 tys. zł). Niepełne wykonanie planu wynikało m.in. z odstąpienia od realizacji umowy w zakresie związanym z modernizacją ewidencji gruntów i budynków w powiecie kłodzki i gryfickim⁵³ oraz oszczędnościami zgłoszonymi w projektach.

W ramach Mechanizmu EOG 2009-2014 wydatkowano kwotę 5 449,6 tys. zł, (3,4% wydatków w części), co stanowiło 85,1% planu po zmianach (6 344,9 tys. zł). Niepełne wykorzystanie środków wynikało m.in. z mniejszych niż planowano wydatków na wynagrodzenia bezosobowe na tłumaczenia oraz przeniesienia części zadań do realizacji na kolejne lata budżetowe z uwagi na przedłużenie trwania realizacji projektu do końca kwietnia 2017 r.

W ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (PO PC) wydatkowano kwotę 78,4 tys. zł, co stanowiło 53,4% planu po zmianach (146,8 tys. zł). Jak ustalono, rozpoczęcie realizacji zadań⁵⁴ (i tym samym wydatków) opóźniło się ze względu na negocjacje z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju dotyczące liczby etatów (ustalenie

⁵³ W projekcie dotyczącym Budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN.)

⁵⁴ MC uczestniczy w realizacji PO PC jako Instytucja Otoczenia Umowy Partnerstwa. Jego przedstawiciele biorą udział w procesie ewaluacji Programu, jako członkowie Grupy Sterującej Ewaluacją PO PC.

struktury instytucjonalnej i zakresu realizowanych zadań), a także z opóźnienia w inicjowaniu przetargów.

W ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (PO WER) zaplanowano kwotę wydatków 51,0 tys. zł i jej nie wydatkowano. Wskazaną kwotę zaplanowano na realizację projektu pozakonkursowego pn. „Standardy obsługi inwestora w samorządzie”, którego realizacja miała się rozpocząć od 1 grudnia 2015 r. Z uwagi na zmiany organizacyjne (przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i MAC) projekt do końca roku się nie rozpoczął.

W Ministerstwie (dysponent III stopnia) wydatkowano na realizację czterech projektów 855,8 tys. zł⁵⁵, tj. 51,1% planu po zmianach (1 675,1 tys. zł). Niepełne wykonanie planu wynikało z oszczędności spowodowanych m.in. niższymi kosztami realizacji zadań oraz niższymi kosztami zarządzania projektem. Ponadto źródłem oszczędności było ograniczanie zakresu części zadań w przypadku, gdy w trakcie realizacji stwierdzano brak możliwości osiągnięcia zakładanych efektów (np. niższe zainteresowanie udziałem w szkoleniach, komisjach), a także odstępianie od zaplanowanej międzynarodowej konferencji nt. cyberbezpieczeństwa z powodu rezygnacji kluczowego prelegenta (na 12 dni przed wydarzeniem).

(Dowód: akta kontroli str. 45-54, 598, 600, 855-889, 892-922, 1737-1758, 1814-1840, 2501-2521, 3041)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez MSWiA dysponenta III stopnia na łączną kwotę 239,2 tys. zł. Doboru próby dokonano w sposób celowy⁵⁶.

Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie.

Ponadto badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości 141,8 tys. zł⁵⁷, nie stwierdzając nieprawidłowości.

Ustalono, że objęte badaniem wnioski o płatność, których termin realizacji przypadał na wrzesień i listopad 2015 r., zostały zrealizowane zgodnie z terminarzem płatności środków europejskich Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK).

(Dowód: akta kontroli str. 1682-1734, 1850-2033)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w części 17 w efekcie zrealizowania wydatków majątkowych w kwocie 31 162,9 tys. zł (z tego 5 301,8 tys. zł z budżetu państwa oraz 25 861,1 tys. zł z budżetu środków europejskich⁵⁸) w ramach wydatków na:

- inwestycje (677,8 tys. zł) wykonano m.in.: roboty rozbiórkowe i demontażowe w budynku Ministerstwa, dokumentacje techniczne instalacji odgromowej, ekspertyzy wytrzymałości stropów i ścian, zawilgocenia oraz zakup klimatyzatorów dla Ministerstwa,

⁵⁵ Realizowanych w ramach PO KL 2007-2013: Nowoczesne kadry polskiej teleinformatyki administracji publicznej 419,0 tys. zł, Akademia Liderów Samorządowych – 85,9 tys. zł, Dobre prawo – sprawne rządzenie – 183,8 tys. zł, Systemowe wsparcie procesów rządzenia JST – 167,1 tys. zł.

⁵⁶ Dobrano wydatki rozksięgowane na dowodach wybranych w próbie losowej i wydatki poniesione w ramach składanych wniosków o płatność realizowanych przez BGK.

⁵⁷ Kontrolą objęto postępowanie nr 19/MAC/PN/15, pn. Wykonanie i dostawa artykułów promocyjnych.

⁵⁸ W tym wydatki majątkowe ze środków europejskich występowały w GUGiK w kwocie 13 641,1 tys. zł.

- zakupy inwestycyjne (1 085,2 tys. zł) zrealizowano m.in.: zakup wyposażenia karetek w ramach SWD PRM, zakup komputerów, laptopów/tabletów, oprogramowania do zarządzania bezpieczeństwem sieci oraz oprogramowania do zarządzania infrastrukturą serwerową.

W budżecie części 17 w układzie zadaniowym ujęto 34 działania zgrupowane w 17 podzadaniach, ośmiu zadaniach i czterech funkcjach państwa. Działania były realizowane przez MAC/MSWiA (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia) GUGiK, CCA oraz NIST. Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 Ministerstwa (dysponenta III stopnia) oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dysponenta części 17, dotyczących wydatków w układzie zadaniowym, planowane mierniki realizacji celów zadań, podzadań i działań zostały osiągnięte w stopniu adekwatnym do stopnia realizacji planowanych na nie wydatków.

Badanie szczegółowe, którym objęto pięć działań⁵⁹ pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie wykazało, że cele i mierniki zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej i osiągnięte w planowanej wysokości. Zmiany kwot wydatków w planie finansowym nie wpłynęły na wartość mierników realizacji celów tych działań.

(Dowód: akta kontroli str. 771-785, 851-884, 926-932, 934-938, 960, 964-966, 1167-1191, 1202, 1226, 1227, 1244-1251, 1280-1285, 1302)

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp obowiązku nadzoru i kontroli skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, dysponent części 17 m.in.:

- zorganizował system monitorowania realizacji budżetu jednostek w układzie zadaniowym, który polegał na bieżącym⁶⁰, miesięcznym, kwartalnym⁶¹, półrocznym i rocznym monitorowaniu mierników przez komórki organizacyjne MAC; podstawą analizy wykonania budżetu w układzie zadaniowym były składane sprawozdania, przygotowane na formularzu Rb-BZ1 wraz z częścią opisową wykonania poszczególnych zadań, podzadań i działań (półroczne i roczne),
- egzekwował od komórek i jednostek organizacyjnych MAC informacje i sprawozdania (na formularzu Rb-BZ1 wraz z częścią opisową wykonania poszczególnych zadań, podzadań i działań) i dokonywał analiz na podstawie opisów merytorycznych mierników,
- ustalił procedurę planowania, wykonywania i monitorowania realizacji budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w częściach budżetowych 17, 27 i 43⁶².

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 17 – Administracja publiczna i sprawozdań jednostkowych (dysponenta III stopnia i dysponenta głównego):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

Opis stanu
faktycznego

⁵⁹ Szczegółowym badaniem objęto następujące działania: 2.3.3.2. - Realizacja działań z zakresu prawa humanitarnego, 2.4.2.2. - Koordynowanie zadań administracji rządowej i samorządowej mających na celu przeciwdziałanie występowaniu skutków klęski żywiołowych i ich usuwanie, 2.4.3.1. - Nadzór nad systemem powiadamiania ratunkowego (112), 16.1.2.8. - Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, prowadzenie spraw związanych z działalnością wojewodów i funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej, działalnością lobbingsową oraz ze sprawowaniem nadzoru, 16.7.2.3. - Podnoszenie kompetencji cyfrowych w administracji.

⁶⁰ W MAC bieżąco monitorowały realizację działań i wartości mierników właściwe komórki organizacyjne w zakresie ich działania oraz podległe jednostek. Komórki i jednostki organizacyjne w swoim zakresie gromadziły i pozyskiwały informacje o wartości mierników. Monitoring realizacji celów przy pomocy mierników uwzględniał częstotliwość zbierania danych o wartości mierników.

⁶¹ Np. działania 2.3.3.2., 2.4.2.2., 2.4.3.1., 16.1.2.8. i 16.7.2.3.

⁶² Powyższą procedurę wprowadzono w życie zarządzeniem Nr 17 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. Ministra AiC poz. 35).

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

W wyniku zmian dysponenta części po 16 listopada 2015 r. sprawozdania budżetowe sporządzano na podstawie Porozumienia przez urząd obsługujący Ministra Cyfryzacji. Sprawozdania dysponenta części podpisywały upoważnione osoby w MSWiA. Na sprawozdaniach, jako jednostkę sprawozdawczą wskazano MSWiA. Sprawozdania budżetowe kierowano do odpowiedniej jednostki organizacyjnej MSWiA oraz do właściwych odbiorców.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym - z zastrzeżeniem okoliczności wskazanych poniżej w opisie nieprawidłowości. Dysponent części 17 otrzymywał sprawozdania budżetowe od jednostek podległych w terminach określonych w obowiązujących przepisach, z wyjątkiem NIST (co opisano poniżej). Również terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej i papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do właściwych odbiorców. Korygowano sprawozdania jednostkowe, co wpłynęło na zmiany w łącznych sprawozdaniach budżetowych⁶³.

Badanie poprawności ujęcia w rocznych sprawozdaniach łącznych wybranych pozycji z analogicznymi pozycjami ze sprawozdań jednostkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdania łącznego wykazało, że dane zawarte w ww. sprawozdaniach jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych.

Kontrolą objęto także prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia), w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach. Sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i terminowo przekazane dysponentowi części 17. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych, w tym z zestawieniem obrotów i sald, sporządzonym w dniu 4 stycznia 2016 r. Dane w sprawozdaniu Rb-23 zostały potwierdzone przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

Przyjęta w części 17 koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Potwierdzają to ustalenia kontroli z których wynika, że po wymaganym terminie⁶⁴ NIST przekazał dysponentowi części 17 (MSWiA) podpisane⁶⁵ roczne sprawozdania budżetowe: Rb – BZ1⁶⁶ oraz Rb – 23, Rb -

⁶³ Przekazane sprawozdania jednostkowe korygowano przed sporządzeniem sprawozdań łącznych w Ministerstwie (dysponent III stopnia), z powodu: zwiększenia stanu zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia za 2015 r. (Rb-28, RB-BZ1), wystąpienia zaległości (Rb-27, co opisano powyżej), ujęcie ekwiwalentu za urlop (Rb - 70). Również (dysponent główny) Rb-28UE z powodu zmiany kwalifikacji zwrotu dotacji pomiędzy paragrafami. Sprawozdania jednostkowe skorygował GUGiK z powodu zmian z zobowiązań i należnościach, co spowodowało korekty łącznych sprawozdań (Rb-27 i Rb-28). Korekty tej dokonano przed zakończeniem czynności kontrolnych w dniu 31 marca 2016 r.

⁶⁴ Wymagany termin na przekazanie dysponentowi części budżetowej (MSWiA) rocznych sprawozdań dysponenta III stopnia upłynął 2 lutego 2016 r., co wynika z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2011, Nr 298, poz. 1766).

⁶⁵ Podpisane sprawozdania budżetowe przez kierownika jednostki oraz główną księgową.

27 i Rb -28 (10 lutego 2016 r.). Dyrektor DB MSWiA podał m.in., że pracownicy MSWiA telefonicznie oraz pisemnie poinformowali główną księgową NIST o obowiązku przekazania sprawozdań budżetowych do dysponenta części budżetowej. W odpowiedzi Dyrektor NIST poinformowała MSWiA⁶⁷, że objęła swoje stanowisko 27 stycznia 2016 r. i po przeprowadzeniu kontroli wewnętrznej przekaże jednostkowe sprawozdania budżetowe do 10 lutego 2016 r. (tj. przed sporządzeniem łącznych sprawozdań budżetowych przez dysponenta części 17).

Ustalono, że dysponent części 17 podjął działania nadzorcze. Dyrektor DB MSWiA, mając na względzie ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶⁸, poinformował kierownictwo NIST, że nieprzekazanie w terminie sprawozdań budżetowych jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (art. 18 pkt 2). Ponadto poprosił Dyrektora NIST⁶⁹ o informacje, jakie działania podjął w związku z nieterminowym ich złożeniem⁷⁰. Dyrektor DB MSWiA podał, że w przypadku braku odpowiedzi z NIST do 30 dni od wysłania pisma, zostanie złożone zawiadomienie do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 701-793, 926-928, 981, 984-985, 1024-1026, 1035-1156, 1158-1160, 1029, 1158-1163, 1173-1225, 1237-1243, 1259-1285, 1301, 1302, 1735 - 1813)

W łącznych sprawozdaniach dysponenta cz. 17 ujmowano dane z rocznych sprawozdań jednostkowych GUGiK, mimo że od 27 listopada 2015 r. sprawy geodezji i kartografii przeniesiono do działu administracji rządowej *budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* oraz do części 18 budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Infrastruktury i Budownictwa. Było to spowodowane, jak podał Dyrektor DB MSWiA koniecznością umożliwienia kontynuacji działalności jednostki i finansowania do końca 2015 r. zadań tego dysponenta z części 17. Ewentualne dokonywanie zmian w powyższym zakresie w trakcie realizacji budżetu w końcu roku spowodowałoby zakłócenie bieżącego finansowania GUGiK, w tym również w zakresie środków unijnych.

(Dowód: akta kontroli str. 701-709, 723-725, 734, 748-751, 758-762, 766, 777, 782-785, 1259-1279, 1288-1292, 1735 - 1813)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

Stwierdzona przez NIK nieprawidłowość dotyczy niewykazania, jako zaległości, należności w łącznej kwocie 8 229,49 zł⁷¹ w rocznym sprawozdaniu Rb-27 (z 2 lutego 2016 r.) Ministerstwa (dysponent III stopnia), ani w rocznych sprawozdaniach za 2014 r. Zaległości te pochodziły od dwóch fundacji (Fundacja na Rzecz Rozwoju Administracji Publicznej i Fundacja Agencja Rozwoju Komunalnego), które jak ustalono, powstały przed 2014 r. (w latach 2003-2004 r.). Kwotę tych zaległości wykazywano, jako należność budżetową. Ujęto ją dopiero (na skutek kontroli NIK) w skorygowanym sprawozdaniu Rb-27 (z 18 lutego 2016 r.).

Dyrektor Departamentu Zezwoleń i Koncesji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w MSWiA podał, m.in. że Fundację na Rzecz Rozwoju Administracji Publicznej postawiono w stan likwidacji w 2004 r., akta sprawy skatalogowano i przekazano do Archiwum Akt Nowych. Likwidator poinformował MSWiA, że kolejnym etapem będzie złożenie przez niego wniosku (pod koniec marca 2016 r.) do KRS o wykreślenie fundacji w likwidacji z tego rejestru, jako skutecznie zlikwidowanego. Dyrektor Departamentu dodał, m.in. że Fundację Agencję Rozwoju Komunalnego postawiono w stan likwidacji w 2005 r., a część dokumentacji wyrzucono w wyniku eksmisji z jej siedziby. Sytuacja Fundacji była skomplikowana. Była ona przedmiotem sporu (w latach 2011-2014 r.) między ówczesnym Ministrem SWiA, a Ministrem MAC, który nie zgodził się przejąć nadzoru na fundację

⁶⁶ Podpisane 9 lutego 2016 r.

⁶⁷ Pismo z 2 i 8 lutego 2016 r.

⁶⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

⁶⁹ Pismo z 16 marca 2016 r.

⁷⁰ Do 29 marca 2015 r. (zakończenie czynności kontrolnych NIK w tym obszarze) MSWiA nie otrzymało odpowiedzi z NIST w przedmiotowej sprawie.

⁷¹ Na kwotę zaległości składa się 4 009,60 zł od Fundacji na Rzecz Rozwoju Administracji i 4 219,89 zł od Fundacji Skarbu Państwa Agencji Rozwoju Komunalnego.

z dniem likwidacji MSWiA (18 listopada 2011 r.). Sąd rejestrowy uaktualniając wpis w KRS, z dniem 2 lipca 2014 r. wykreślił MSWiA, jako organ nadzoru.

Dyrektor Generalny MC podał m.in. że MAC nie podejmowało czynności w celu dochodzenia należności od fundacji, ponieważ nie było to uzasadnione ekonomicznie. W obu przypadkach toczy się postępowanie likwidacyjne, a fundacje nie posiadają majątku ruchomego i środków pieniężnych. Nie było możliwe wyegzekwowanie należnych kwot. Z chwilą wykreślenia fundacji z właściwego rejestru osób prawnych należność zostanie umorzona w całości zgodnie z art. 56 ust. 1 ufp.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DBiF wynika m.in., że kwoty należności nie były wykazywane w sprawozdaniach Rb-27 (za 2014 r. i za 2015 r.), jako zaległości z uwagi na toczące się w obu przypadkach postępowania likwidacyjne. Po analizie w lutym 2016 r. zapisów księgowych uznano, że fakt prowadzenia postępowań likwidacyjnych nie jest przeszkodą do wykazania zaległości w sprawozdaniu Rb - 27 z wykonania planu dochodów budżetowych w kolumnie 12.

Zdaniem NIK zaległości te – zgodnie z instrukcją wypełniania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa (załącznik nr 37 § 9 pkt 1 ppkt 5 rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej) – należało wykazywać w kolumnie 12 sprawozdania Rb - 27 z wykonania planu dochodów budżetowych. Zgodnie z instrukcją postawienie dłużnika w stan likwidacji nie jest przeszkodą dla wykazania jego zaległości. W kolumnie "zaległości netto" nie należy wykazywać tylko: zaległości płatnych w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczonech (w przypadku gdy odroczone termin płatności nie minął), kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych przepisów oraz zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

(Dowód: akta kontroli str. 702-703, 731, 732, 816-849, 1036-1038, 1233-1236)

B. Część 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne

Opis stanu
faktycznego

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetowe dla tej części zaplanowano w kwocie 175 tys. zł, tj. o 174 tys. zł (99,4%) wyższe niż w 2014 r. Zrealizowane dochody wyniosły 181,0 tys. zł i były wyższe o 3,4% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2014 r. wykonane dochody były wyższe o 27,2%.

(Dowód: akta kontroli str. 2771-2777)

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 43 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 67,7 tys. zł. Dotyczyły one głównie zwrotów dotacji i płatności oraz odsetek od tych kwot. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były niższe o 106,1 tys. zł. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 43,8 tys. zł i były niższe o 64 tys. zł, tj. o 59,4% od zaległości na koniec 2014 r. Wykazane zaległości dotyczyły kwot dotacji przypisanych do zwrotu z tytułu niewykorzystania i pobrania w nadmiernej wysokości oraz naliczonych odsetek od tych kwot. Zmniejszenie kwoty zaległości wynikało z wyegzekwowania części należnych kwot.

(Dowód: akta kontroli str. 885-889, 913-915, 2771-2777)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2015 r. wydatki budżetu państwa w części 43 zostały zaplanowane w kwocie 144 822,0 tys. zł. Zostały one w trakcie roku zwiększone per saldo o 9 973,0 tys. zł do kwoty 154 795,0 tys. zł. Zmiany planowanej w ustawie budżetowej kwoty wynikały:

- ze zwiększenia z rezerwy celowej budżetu państwa o kwotę 9 828,9 tys. zł, na realizację zobowiązań wymagalnych powstałych wobec ZUS z tytułu opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych,

- ze zwiększenia o kwotę 866,5 tys. zł w związku z przeniesieniem tej kwoty na podstawie decyzji Ministra Finansów do części 43 z części 27 na realizację projektów w ramach PO KL⁷²,
- ze zwiększenia o kwotę 150,0 tys. zł w związku z przeniesieniem tej kwoty na podstawie decyzji Ministra Administracji i Cyfryzacji do części 43 z części 27 na budowę i wdrożenie systemu teleinformatycznego obsługi dotacji⁷³,
- ze zmniejszenia o kwotę 69,9 tys. zł w związku z przeniesieniem tej kwoty na podstawie decyzji Ministra Finansów do części 27 na sfinansowanie realizacji projektów w ramach PO IG⁷⁴,
- ze zmniejszenia o kwotę 802,6 tys. zł na podstawie rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetu państwa, wydatków budżetu środków europejskich oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2015 do części 27⁷⁵.

W 2015 r. w części 43 nie dokonywano blokowania wydatków.

Minister AiC oraz SWiA, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej dokonali w 2015 r. zmian w planie wydatków w części 43 (8 decyzji na łączną kwotę 3 057,5 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Wszystkie zmiany były celowe i zostały dokonane zgodnie z przepisami.

Dyrektor Generalny Ministerstwa (dysponent III stopnia), w ramach upoważnienia udzielonego przez dysponenta części budżetowej, dokonał w 2015 r. zmian w planie wydatków Ministerstwa (14 zmian na łączną kwotę 147,3 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału.

Dokonane zmiany były celowe i zostały dokonane zgodnie z przepisami.

(Dowód: akta kontroli str. 2525-2632)

Wydatki w części 43 zostały zrealizowane w kwocie 153 992,0 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach (154 795,0 tys. zł). W porównaniu z 2014 r. (158 549,1 tys. zł) wydatki zrealizowane w 2015 r. stanowiły 97,1%.

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki w następujących działach:

- 758 - Różne rozliczenia – 128 058,9 tys. zł (83,2% wydatków w części), co stanowiło 100% planu po zmianach – w ramach działu wydatki te w całości były zrealizowane w rozdziale 75822 – Fundusz Kościelny w § 2860 – Dotacja z budżetu państwa stanowiąca zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty ZUS i KRUS oraz dotacja dla Funduszu Kościelnego,
- 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 14 982,4 tys. zł (9,7% wydatków w części), co stanowiło 99,3% planu po zmianach – w ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale: 92105 – Pozostałe zadania w zakresie kultury – 13 876,8 tys. zł, w tym w § 2820 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom (9 515,1 tys. zł),

⁷² Zmiana wynikała z konieczności zapewnienia płynnego finansowania na etapie zakończenia realizacji projektów oraz zminimalizowanie ryzyka wystąpienia opóźnień w powodu braku środków na realizację projektów.

⁷³ Budowa Elektronicznego Systemu Obsługi Mniejszości, który umożliwi zbieranie i przetwarzanie informacji dostarczanych przez wnioskodawców.

⁷⁴ Dla Beneficjentów realizujących projekty w ramach 8 osi priorytetowej, działanie 8.3 Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu eInclusion w ramach PO IG.

⁷⁵ Dz. U. poz. 2268.

- 750 – Administracja publiczna – 8 620,2 tys. zł (5,6% wydatków w części), co stanowiło 93,1% planu po zmianach. Największych wydatków dokonano w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, m.in. w § 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (2 675,9 tys. zł) i w rozdziale 75077 – CPPC w § 2009 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (1 629,8 tys. zł).

Wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) wyniosły 6 152,2 tys. zł, co stanowiło 93,6% planu po zmianach (6 576,3 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2014 r. (6 769,4 tys. zł) stanowiły one 90,9%.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 dotyczącym wydatków Ministerstwa (dysponent III stopnia) oraz łącznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 43, wynikające z planów limity, w tym na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

(Dowód: akta kontroli str. 2778-2789)

Realizacja wydatków ze środków przeniesionych z rezerw

W wyniku badania wykorzystania przez dysponenta głównego środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 9 828,9 tys. zł ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp na cele, na jakie rezerwy zostały utworzone, tj. na sfinansowanie zobowiązań wynikających z not ZUS z tytułu opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych.

(Dowód: akta kontroli str. 2528-2532, 2535-2543, 2660-2662)

Realizacja wydatków według grup ekonomicznych

Na **dotacje** (bez dotacji uwzględnionych w wydatkach majątkowych) wydatkowano kwotę 145 902,6 tys. zł (94,7% wydatków w części), co stanowiło 99,8% planu po zmianach (146 116,5 tys. zł). W porównaniu z 2014 r. wydatki te były niższe o 4 706,0 tys. zł. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły środki przeznaczone na opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne osób duchownych w kwocie 128 058,9 tys. zł.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 6,8 tys. zł (0,004% wydatków w części), co stanowiło 82,5% planu po zmianach. Wydatki dotyczyły ekwiwalentów za świadczenia rzeczowe wynikające z przepisów BHP, dopłat do okularów korekcyjnych, zakupów wody pitnej. W porównaniu z 2014 r. były wyższe o 1,8 tys. zł, tj. o 37,4%.

Zrealizowane **wydatki bieżące jednostek budżetowych** wyniosły 6 648,2 tys. zł (4,3% wydatków w części), co stanowiło 93,7% planu po zmianach. Były one wyższe niż w 2014 r. o 369,6 tys. zł, tj. o 5,9%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 3 686,1 tys. zł (97,7% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi zmalały w porównaniu z 2014 r. o 51,6 tys. zł. Zmniejszenie wydatków wynikało ze zmiany dysponenta części skutkujące zmniejszeniem zatrudnienia na koniec roku w części 43 i z przeniesienia środków na wynagrodzenia do części 27 w drodze rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2015 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetu państwa, wydatków budżetu środków europejskich oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2015.

Na zakup materiałów i usług⁷⁶ poniesiono wydatki w kwocie 1 294,1 tys. zł (89,4% planu po zmianach). Niepełna realizacja wydatków bieżących była spowodowana m.in. rezygnacją z zakupu pakietów oprogramowania, systemów informatycznych oraz przesunięciem w czasie zakupu usług serwisowych na sprzęt informatyczny.

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 1 434,4 tys. zł (0,1% wydatków w części), co stanowiło 91,0% planu po zmianach. Wydatki poniesiono na zakupy inwestycyjne (157,6 tys. zł) oraz na dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację

⁷⁶ §§ od 4210 do 4400.

inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i samorząd województwa (1 276,8 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. wydatki te były niższe o 222,4 tys. zł, tj. o 13,4%.

Niepełne zrealizowanie wydatków majątkowych, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Biura Ministra w MAC wynikało m.in. z rezygnacji z realizacji zamówienia na zakup oprogramowania do zarządzania zabezpieczeniami do sieci WLAN i LAN, dodatkowego wolumenu danych do oprogramowania klasy SIEM, przedłużenia suportu dla chassis BLADE, 3 serwerów i zwiększenia pojemności macierzy ze względu na przekształcenie Ministerstwa i wyłączenia ze struktur MAC części 17, 43 i 80.

(Dowód: akta kontroli str. 458-463, 585-593, 926-927, 942-946, 981-984, 2897 - 2899)

Dysponent główny części 43 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki w kwocie ogółem 16,1 tys. zł, w terminach określonych w § 22 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 2887-2894)

Zobowiązania w części 43 na koniec 2015 r. wyniosły 10 765,5 tys. zł i były wyższe o 1,7% od kwoty zobowiązań na koniec 2014 r. Dotyczyły głównie płatnych za osoby duchowne z Funduszu Kościelnego składek za ubezpieczenie społeczne i zdrowotne (10 580,3 tys. zł) i dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (181,2 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2015 r. nie wystąpiły.

(Dowód: akta kontroli str. 926-927, 942-946, 981-984, 2778-2780)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w części 43 w 2015 r. wyniosło 33 osoby⁷⁷ i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o 4 osoby. Zmiany wystąpiły w grupie:

- członków korpusu służby cywilnej – zmniejszenie o 3 osoby,
- pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzenia – zmniejszenie o jedną osobę.

(Dowód: akta kontroli str. 2735-2742)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego MC na zmniejszenie zatrudnienia wpływ miały zmiany organizacyjne związane ze zmianą dysponenta części, tj. nowa organizacja zakresów działań powołanych ministerstw oraz przejście pracownika na rentę.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2015 r. wyniosło 7 921,99 zł⁷⁸ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2014 r. było wyższe o 744,6 zł, tj. o 10,0%. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2015 r., w porównaniu do 2014 r., jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MC, związany był głównie z wypłatą odprawy emerytalno-rentowej (dla jednego pracownika) oraz nagród jubileuszowych, a także wzrostem dodatku za wysługę lat.

(Dowód: akta kontroli str. 458,462-463, 479-480)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe⁷⁹ wyniosły 1 503,7 tys. zł, co stanowiło 91,9% planu po zmianach. Były one wyższe od wydatków w 2014 r. o 22,6 tys. zł, tj. 1,5%. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych powodem wzrostu wynagrodzeń w stosunku do 2014 r. było zatrudnienie członków Komisji ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich. W 2015 r. dokonano jednej zmiany w planie wydatków na wynagrodzenia bezosobowe, polegającej na zmniejszeniu tych wydatków. Wielkość dokonanych w 2015 r. wydatków na wynagrodzenia bezosobowe nie przekraczała dopuszczalnego limitu wynikającego z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁸⁰.

(Dowód: akta kontroli str. 2633-2659)

⁷⁷ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

⁷⁸ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

⁷⁹ § 4170.

⁸⁰ Dz. U. poz.1877, ze zm.

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

W trakcie kontroli ustalono, że dysponent części 43 - Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu, dokonując pisemnych kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków, także w układzie zadaniowym.

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu państwa objęto:

- prawidłowość przekazywania dotacji w łącznej kwocie 75 371,0 tys. zł na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych oraz dotacji dla Funduszu Kościelnego)⁸¹, tj. 58,9% udzielonych w tym zakresie dotacji oraz procedur udzielania oraz rozliczania dotacji celowych w łącznej kwocie 3 158,2 tys. zł, na podstawie dziewięciu umów dotacji⁸²,
- realizację wydatków w kwocie 93,9 tys. zł tj. 1,5% wydatków dysponenta III stopnia.

Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia części 43 - Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁸³). Badaniem objęto 19 zapisów księgowych⁸⁴ na kwotę ogółem 93,9 tys. zł, z tego:

- 17 zapisów na kwotę 59,7 tys. zł obejmujących wydatki bieżące, tj. 1,0% % tego rodzaju wydatków,
- dwóch zapisów na kwotę 34,2 tys. zł obejmujących wydatki majątkowe, 41,9% tego rodzaju wydatków.

Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 83,9 tys. zł i dotyczyła wydatków rozksięgowanych na dowodach wybranych w próbie losowej.

U dysponenta części 43 kontrolą objęto dobrane w sposób celowy dotacje celowe na łączną kwotę 3 158,2 tys. zł, tj. 18,0% ogółu wypłaconych w tej części dotacji⁸⁵. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczanie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ufp oraz w ustawie z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym⁸⁶ i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸⁷. Dotacje celowe były przekazywane na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji m.in. stowarzyszeniom i fundacjom polegających na wspieraniu wydawnictw, konferencji, spotkań dyskusyjnych, festiwali, programów telewizyjnych oraz audycji radiowych⁸⁸, a także na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych. Dotacje podmiotowe były przekazywane dla instytucji kulturalnych mających istotne znaczenie dla kultury mniejszości narodowych i etnicznych oraz dla zachowania języka regionalnego (na zadania dotyczące działalności statutowej, programowej i na wsparcie funkcjonowania realizacji działań bieżących).

Przyznawanie dotacji poprzedzało ogłoszenie Informacji o szczegółowych zasadach postępowania przy udzielaniu dotacji na realizację w 2015 r. zadań mających na celu

⁸¹ Na podstawie art. 8 i art. 9 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 9, poz. 87, ze zm.). Dotacje przekazywane były na podstawie not księgowych wystawianych przez ZUS.

⁸² Wybrane metodą doboru celowego, pod względem dotacji największych kwotowo.

⁸³ Metoda statystyczna, w której prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁸⁴ Dotyczących 17 dowodów księgowych.

⁸⁵ Bez dotacji na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych oraz dotacji dla Funduszu Kościelnego.

⁸⁶ Dz. U. Nr 17 poz.141, ze zm.

⁸⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.

⁸⁸ Realizowanych przez organizacje mniejszości narodowych i etnicznych oraz organizacje społeczności posługujących się językiem regionalnym, a także organizacje pozarządowe, które uzyskały koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych przeznaczonych dla mniejszości narodowych i etnicznych (dział 921, rozdz. 92104).

ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego.

Umowy dotacji sporządzono zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp, w wyniku weryfikacji wniosków jakie wpłynęły od podmiotów. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej objętych szczegółową kontrolą dotowanych zadań ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków, zostały zrealizowane określone w umowach cele. Sprawozdania z realizacji wszystkich zbadanych zadań były weryfikowane pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym, w razie wątpliwości i błędów beneficjenci byli wzywani do przekazania korekty sprawozdań. Sprawozdania zostały zaakceptowane pod względem merytorycznym i finansowym w odpowiednich komórkach Ministerstwa.

(Dowód: akta kontroli str. 1001-1021, 2660-2734)

W wyniku przeprowadzonych badań Ministerstwa (dysponenta III stopnia) stwierdzono, że wydatków (z wyjątkiem nieprawidłowości opisanych w punkcie *Ustalone nieprawidłowości i uwagi*) dokonano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Ponadto szczegółowemu badaniu poddano jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego⁸⁹ o łącznej wartości 184,5 tys. zł⁹⁰. Doboru spraw do kontroli dokonano w sposób losowy. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej tego postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp.

(Dowód: akta kontroli str. 1351-1734, 1850-1877, 2034-2364, 2898)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W wyniku szczegółowego badania 17 dowodów dokumentujących poniesione wydatki na łączną kwotę 93,9 tys. zł stwierdzono, że:

a) w odniesieniu do 6 dowodów⁹¹ na kwotę 40,2 tys. zł obieg dokumentów wynosił od 7 do 14 dni od daty wpływu, podczas gdy zgodnie z § 38 ust. 6 załącznika do zarządzenia nr 22/2012 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w sprawie wprowadzania Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 marca 2012 r.⁹², obieg ten nie powinien przekraczać 3 dni od daty wpływu.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa Cyfryzacji wyjaśnił, że: przypadki późniejszego przekazywania faktur do DBiF spowodowane były złożonością przedmiotów zamówienia, koniecznością podpisania protokołów odbioru, weryfikacją, poprawności funkcjonowania zakupionych urządzeń oraz zmianą organizacyjną w ostatnim kwartale 2015 r., a także zmianą w częściach budżetowych MC.

b) w przypadku jednego dokumentu⁹³ na kwotę 12,7 tys. zł opis treści operacji gospodarczej w dzienniku różnił się od opisu wskazanego na dowodzie księgowym (fakturze). Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści, skrótów lub kodów.

Zastępca Dyrektora DBiF MC wyjaśniła, że we wskazanych dokumentach doszło do omyłkowego przeoczenia i niepoprawienia treści operacji gospodarczej. Jednocześnie dodała, że DBiF MC dołoży wszelkich starań aby bardziej uważnie ewidencjonować dokumenty wprowadzane do ksiąg Ministerstwa.

(Dowód: akta kontroli str. 2034-2364)

⁸⁹ Kontrolą objęto postępowania nr 40/MAC/PN/15, pn. Dostawa, instalacja i konfiguracja drugiej linii firewall.

⁹⁰ W 2015 r. z tytułu realizacji tej umowy w części 43 poniesiono wydatek w kwocie 18,5 tys. zł.

⁹¹ Faktura nr FVG/00066/09/15Sp z dnia 2 września 2015 r.; Faktura nr 3/07/2015 z dnia 17 lipca 2015 r.; Faktura FRA 230651/16 z dnia 30 września 2015 r.; Faktura VAT 248/SOF/2015 z dnia 2 listopada 2015 r.; Faktura FV nr F/001570/15 z dnia 2 września 2015 r.; Faktura 25/11/2015 z dnia 26 listopada 2015 r.

⁹² Zarządzenie to zostało zmienione zarządzeniem nr 19/2015 r. Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 maja 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzania Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

⁹³ Faktura nr 3/07/2015 z dnia 17 lipca 2015 r.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu środków europejskich w części 43 zaplanowano w kwocie 4 811,0 tys. zł, wyłącznie na projekty realizowane w ramach PO KL. Zostały one w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 3 675,5 tys. zł do kwoty 8 486,5 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia o kwotę 4 042,4 tys. zł, w związku z jej przeniesieniem z części 27 na sfinansowanie projektów konkursowych wdrażanych w ramach Priorytetu I Zatrudnienie i Integracja Społeczna, na Działanie 1.3 Ogólnopolskie Programy Integracji i Aktywizacji Zawodowej, Poddziałanie 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej w ramach PO KL (dla CPPC),
- ze zmniejszenia o kwotę 366,9 tys. zł, w związku z jej przeniesieniem do części 27 na realizację projektów PO IG⁹⁴.

Powyższe zmiany - dokonane decyzjami Ministra Finansów - były zgodne z wnioskami MIR i dysponenta części 43.

W 2015 r. zrealizowano wydatki w części 43 w kwocie 8 380,4 tys. zł, co stanowiło 98,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. zrealizowane wydatki były niższe o 9 334,4 tys. zł (o 52,7%). Wydatki były realizowane jedynie przez CPPC⁹⁵. Całość wydatków przeznaczona była na realizowane w ramach PO KL projekty na rzecz społeczności romskiej.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 UE nie zostały przekroczone planowane wydatki w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

(Dowód: akta kontroli str. 2527, 2544-2546, 2792-2804)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Ustalono, że w części 43 w efekcie zrealizowanych wydatków majątkowych w kwocie 1 434,4 tys. zł (w całości dotyczących budżetu państwa), w ramach wydatków na:

- inwestycje (1 276,8 tys. zł) środki przeznaczono na przebudowę, adaptację budynków użytkowanych przez mniejszości narodowe i etniczne np. przebudowę i rozbudowę budynku stanowiącego siedzibę Łemkowskiego Zespołu Pieśni i Tańca „Kyczera” (w ramach dotacji),
- zakupy inwestycyjne (157,6 tys. zł) zrealizowano m.in. na zakup licencji dostępowych i sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem szyfrującym, a także sprzętu elektronicznego, w tym także serwerów do realizacji Elektronicznego Systemu Obsługi Mniejszości (ESOM)⁹⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 926-927, 942-946, 981-984, 2778-2780)

W budżecie części 43 w układzie zadaniowym zostało ujętych 27 działań zgrupowanych w 12 podzadaniach, ośmiu zadaniach i czterech funkcjach państwa.

Według danych wykazanych w łącznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dysponenta części 43 dotyczącym wydatków w układzie zadaniowym, mierniki realizacji celów zadań, podzadań i działań zostały na koniec roku osiągnięte w wielkościach zaplanowanych lub większych niż planowane

(Dowód: akta kontroli str. 926-927, 961-963, 2746-2767)

Badaniem szczegółowym pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian

⁹⁴ Powyższa zmiana wynikała z konieczności zapewnienia środków na realizację projektów w ramach 8 osi priorytetowej, działanie 8.3 Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu eInclusion POIG.

⁹⁵ CPPC nie było objęte kontrolą.

⁹⁶ Jest to system teleinformatyczny do obsługi dotacji przyznawanych na podstawie ustawy z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Zadanie realizowane przez Centrum Cyfrowej Administracji.

w planie objęto pięć działań⁹⁷. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że cele i mierniki realizacji działań zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej, a zmiany kwot wydatków w planie finansowym⁹⁸, nie wpłynęły na wartość mierników realizacji tych działań. Mierniki badanych działań zostały osiągnięte w planowanej lub wyższej niż planowana wartości w 4 z 5 badanych działań:

- w działaniu 16.2.1.2.W miernik dotyczący łącznego nakładu prasy mniejszości narodowych i etnicznych, wydawanej z dotacji MAiC w stosunku do liczby osób należących do tych mniejszości został osiągnięty w wysokości 2,9, tj. większej niż planowana,
- w działaniu 16.2.1.3 miernik określony jako odsetek gmin w kraju wpisanych do rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości, w relacji do liczby gmin, w których nie mniej niż 20% mieszkańców zadeklarowało przynależność do mniejszości został osiągnięty na wyższym niż planowano poziomie tj. 109,6,
- w działaniu 16.3.1.1 miernik dotyczący średniej liczby osób duchownych objętych ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym wyniósł 27 074 z planowanej 26 335,
- w działaniu 16.3.1.2.W miernik określony jako liczba prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach roszczeń majątkowych kościelnych osób prawnych, osiągnięty został w wyższej niż planowana wartości, tj. 125.

W działaniu 16.2.1.1 miernik określony jako promil romskich stypendystów w stosunku do osób należących do romskiej mniejszości etnicznej nie został osiągnięty w planowanej wysokości (wyniósł 8,3 z planowanej 8,96). Powodem niewykonania miernika było występowanie zjawisk negatywnie wpływających na liczbę studentów pochodzenia romskiego m.in. wyjazdy z kraju studentów pochodzenia romskiego z powodów ekonomicznych, nie spełnienie kryteriów formalnych – nie obronienie pracy licencjackiej lub magisterskiej, a także nie spełnienie kryterium znajomości języka romskiego aplikujących uczniów i studentów.

Monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (w tym na podstawie danych gromadzonych przez departamenty merytoryczne w systemie EZD⁹⁹) zachowując ciągłość pomiaru; wyjątek stanowiło działanie 16.2.1.1, gdzie poziom realizacji miernika z uwagi na jego specyfikę był określany raz w roku.

(Dowód: akta kontroli str. 1173-1225)

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp obowiązku nadzoru i kontroli skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, dysponent części:

- wdrożył system monitorowania realizacji budżetu planów w układzie zadaniowym, obejmujący informacje dot. poziomu wydatkowania środków publicznych, zmian planów i postępów realizacji celów; monitorowanie¹⁰⁰ obejmowało głównie gromadzenie, przechowywanie i przetwarzaniu danych oraz sprawdzanie za pomocą mierników przez komórki organizacyjne MAC i CPPC stopnia wykonania zadań; dane do monitoringu pochodziły z wiarygodnych źródeł, które były w posiadaniu DBiF i DWRiMN, takich jak bazy danych, rejestrów, raportów, zestawień, protokołów, akt prowadzonych spraw;
- egzekwował od komórek i jednostek organizacyjnych MAC informacje i sprawozdania (na formularzu Rb-BZ1 wraz z częścią opisową wykonania

⁹⁷ Szczegółowym badaniem objęto następujące działania: 16.2.1.1 - Działania krajowe i współpraca międzynarodowa na rzecz społeczności romskiej; 16.2.1.2.W - Działania na rzecz tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; 16.2.1.3 – Wymiana tablic wynikająca z ustalenia dodatkowych nazw w językach mniejszości; 16.3.1.1 - Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych; działanie 16.3.1.2.W - Prowadzenie postępowań w sprawach roszczeń majątkowych kościelnych osób prawnych.

⁹⁸ Działanie 16.3.1.1. *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne duchownych*, w którym zwiększono wydatki w stosunku do planu środkami z rezerwy celowej oraz działanie 17.2.9.1 *Pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej* zwiększenie o 4 472,1 tys. zł.

⁹⁹ System Elektronicznego Zarządzania Dokumentami.

¹⁰⁰ Bieżące, kwartalne, półroczne oraz roczne np. działanie: 16.2.1.2.W, 16.2.1.3., 16.3.1.2 i 17.2.1.9.

poszczególnych zadań, podzadań i działań, w tym w okresach półrocznych i rocznych) i dokonywał analiz na podstawie opisów merytorycznych mierników;

- ustalił procedurę planowania i monitorowania realizacji budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w częściach budżetowych 17, 26, 27 i 43.

(Dowód: akta kontroli str. 1173-1225, 2395-2524)

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia i dysponenta głównego:

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

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

W wyniku zmian dysponenta części po 16 listopada 2015 r. sprawozdania budżetowe były sporządzane, na podstawie Porozumienia z 14 grudnia 2015 r. przez urząd obsługujący Ministra Cyfryzacji. Sprawozdania dysponenta części były podpisywane przez upoważnione osoby w MSWiA. Na sprawozdaniach jako jednostka sprawozdawcza wskazane było MSWiA. Sprawozdania były kierowane do odpowiedniej jednostki organizacyjnej MSWiA¹⁰¹ oraz do właściwych odbiorców.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 43 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(Dowód: akta kontroli str. 2743-2896, 2905-2915)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁰¹ Sprawozdania jednostek podległych kierowane były do Ministerstwa Cyfryzacji, jednostki sporządzającej sprawozdania, zgodnie z Porozumieniem z 14 grudnia 2015 r.

C. Zagadnienia wspólne dla części 17 i 43 - realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji¹⁰², dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., NIK sformułowała następujące wnioski pokontrolne:

- 1) podejmowanie niezwłocznie działań, mających na celu odzyskiwanie zaległości budżetowych MAC (dotyczy części 17),
- 2) odprowadzanie do ZUS składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych w terminach określonych w § 23 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dotyczy części 43),
- 3) zapewnienie na etapie planowania budżetu państwa powiązania wartości docelowej mierników osiągania celów działań z wysokością planowanych wydatków (dotyczy części 17).

Kontrola wykazała, że w MAC podjęto działania celem realizacji ww. wniosków pokontrolnych.

W zakresie wniosku pierwszego wprowadzono wewnętrzny system bieżącego monitorowania należności pozostających do uregulowania w oparciu o kwartalne sprawozdania z wykonania dochodów budżetowych oraz sprawozdania o stanie należności.

Wniosek drugi został zrealizowany. W wyniku kontroli ustalono, że składki do ZUS odprowadzono w 2015 r. w terminie określonym w § 23 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W zakresie wniosku trzeciego m.in. zwrócono uwagę departamentom merytorycznym MAC i jednostkom podległym¹⁰³, aby przedkładane propozycje celów i mierników dla realizowanych zadań, podzadań i działań powiązać z wysokością planowanych wydatków.

(Dowód: akta kontroli str. 16-40, 1167-1172, 2660-2662)

V. Uwagi i wnioski

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 Kontroli¹⁰⁴ wnioskuję o dokumentowanie przeprowadzania wstępnej kontroli wydatków zgodnie z art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W odniesieniu do pozostałych nieprawidłowości, z uwagi na fakt, że powstały one w innej jednostce organizacyjnej nadzorowanej przez ówczesnego Ministra Administracji i Cyfryzacji, NIK odstępuje od formułowania wniosków do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

¹⁰² Wystąpienie nr: KAP.410.001.04.2015 z dnia 27 kwietnia 2015 r.

¹⁰³ Pismo Dyrektora KBF z 23 czerwca 2015 r.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, dnia kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis