



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.04.2018

P/18/001

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i>              | P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 roku w części 17 – Administracja publiczna i części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz w funduszu celowym – Fundusz Rekompensacyjny                                                                                                                                                                                                                  |
| <i>Jednostka kontrolowana</i>              | Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej Ministerstwo lub MSWiA)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>   | Joachim Brudziński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 9 stycznia 2018 r. <sup>1</sup> , poprzednio Mariusz Błaszczak od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r. <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                    |
| <i>Podstawa prawna</i>                     | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <i>Kontrolerzy</i>                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Tadeusz Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/16/2018 z 5 stycznia 2018 r.</li><li>2. Monika Sarnico, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr KAP/17/2018 z 5 stycznia 2018 r.</li><li>3. Krzysztof Stasiak, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr KAP/18/2018 z 5 stycznia 2018 r.</li></ol> <p>(dowód: akta kontroli str. 1-6)</p> |

## II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 17 – Administracja publiczna oraz części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, w związku z wykonywaniem budżetu państwa,
- realizacji w 2017 r. planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego (dalej FR lub Fundusz), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu.

Ocenie w odniesieniu do części budżetowych podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich<sup>4</sup>, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup> (dalej ufp).

<sup>1</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

<sup>2</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091), Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.1.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 28).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

<sup>4</sup> Środki europejskie wystąpiły w części 17.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

Przeprowadzono także analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego (w części 17 przeprowadzono również szczegółową kontrolę prawidłowości windykacji zaległości).

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

- analiza porównawcza wykonania planu dochodów i stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- analiza mierników: zadania 16.1 *Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela*, podzadań 16.1.4 *System administracji publicznej i współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego* i 16.1.6 *Realizacja zadań z zakresu prawa humanitarnego*, zadania 16.2 *Przeciwdziałanie dyskryminacji oraz działania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych*, podzadania 16.2.1 *Przeciwdziałanie dyskryminacji oraz działania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych* oraz zadania 16.3 *Utrzymanie stosunków między Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi* i podzadania 16.3.1 *Realizacja zadań z zakresu stosunków pomiędzy Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi* oraz stopnia ich wykonania,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerwy ogólnej i rezerw celowych,
- kontrola przestrzegania ustalonych limitów wydatków,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,
- analiza udzielania i rozliczania dotacji w części 43,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej, dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonywaniem budżetu państwa w ramach części 17 i 43.

W odniesieniu do Funduszu ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja przychodów Funduszu,
- wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

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

- analiza wykonania planu finansowego Funduszu,
- analiza efektów realizowanych zadań,
- analiza gospodarowania wolnymi środkami,
- badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych,
- analiza prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta Funduszu instrumentów kontroli zarządczej, dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

### III. Charakterystyka kontrolowanych części i Funduszu

Wprowadzenie do  
części 17

Dysponentem części 17 – Administracja publiczna jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej Minister lub Minister SWiA). W 2017 r. dysponentami środków budżetowych trzeciego stopnia bezpośrednio podległymi dysponentowi części 17 byli Dyrektor Generalny MSWiA (dalej Ministerstwo) oraz Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (dalej NIST)<sup>6</sup>.

W ramach części 17 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – zadania m.in. z zakresu administracji publicznej i obsługi administracyjnej obywatela oraz z zakresu, zarządzania kryzysowego i usuwania skutków klęsk żywiołowych.

Minister SWiA w ramach części 17 pełnił funkcję Instytucji Pośredniczącej dla priorytetu V *Dobre Rządzenie* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) oraz dla działania 2.18 *Wysokiej jakości usługi administracyjne* w ramach Osi Priorytetowej II Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (dalej PO WER)<sup>7</sup>.

W 2017 r. w części 17 dochody zaplanowane w kwocie 10,0 tys. zł zrealizowano w wysokości 79,5 tys. zł. Wydatki budżetu państwa zaplanowane w kwocie 43 190,8 tys. zł zrealizowano w wysokości 32 751,5 tys. zł, co stanowiło 0,009% całości wydatków budżetu państwa. Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowane w kwocie 43 202,0 tys. zł zrealizowano w wysokości 36 130,9 tys. zł, co stanowiło 0,075% całości wydatków budżetu środków europejskich.

Wprowadzenie do  
części 43

Dysponentem części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne jest Minister SWiA. Dysponentem podległym dysponentowi części 43 był Dyrektor Generalny MSWiA (dysponent III stopnia) oraz w zakresie dochodów Dyrektor Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CPPC – dysponent II stopnia)<sup>8</sup>.

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

W 2017 r. w części 43 dochody zaplanowane w kwocie 6,0 tys. zł zrealizowano w wysokości 95,8 tys. zł. Wydatki budżetu państwa zaplanowane w kwocie 183 842,0 tys. zł zrealizowano w wysokości 180 114,2 tys. zł, co stanowiło 0,05% całości wydatków budżetu państwa. W 2017 r. w części 43 nie realizowano wydatków na projekty finansowane w ramach budżetu środków europejskich.

Wprowadzenie do  
Funduszu

Z dniem 1 stycznia 2017 r., na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>9</sup>, urząd obsługujący ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa będącego dysponentem Funduszu Rekompensacyjnego przeszedł w stan likwidacji, a dysponentem Funduszu stał się minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Przychodami FR były głównie wpływy ze sprzedaży nieruchomości i odpłatnego korzystania z mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej ZWRSP lub Zasób),

<sup>6</sup> Decyzja nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 1, ze zm.).

<sup>7</sup> Zgodnie z § 12 pkt 9 załącznika do zarządzenia nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 7, ze zm.), realizowanie tych zadań należy do zakresu działania Departamentu Administracji Publicznej.

<sup>8</sup> Na podstawie decyzji nr 88A Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie ustanowienia Dyrektora Centrum Projektów Polska Cyfrowa dysponentem środków budżetu państwa w części 43, której dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 45, ze zm.), Dyrektor CPPC jest dysponentem środków budżetu państwa drugiego stopnia w części 43 w zakresie dochodów realizowanych przez CPPC dotyczących PO KL Poddziałanie 1.3.1 Projekty na rzecz społeczności romskiej. Decyzja weszła w życie z dniem ogłoszenia, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2016 r. i obowiązuje do 31 grudnia 2018 r.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 2260.

przekazywane Funduszowi zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. Koszty Funduszu stanowiły w większości świadczenia pieniężne wypłacane ze środków FR w związku z realizacją prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

W 2017 r. przychody Funduszu Rekompensacyjnego zostały zrealizowane w wysokości 332 918,0 tys. zł, tj. 101,3% planu, natomiast koszty zrealizowano w wysokości 307 447,7 tys. zł, tj. 68,3% planu. Stan funduszu na koniec 2017 r. wynosił 898 372,7 tys. zł i w porównaniu z początkiem roku uległ zwiększeniu o 2,9%.

## IV. Ocena

### A. Część 17 – Administracja publiczna

#### **Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>11</sup> wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 17 – Administracja publiczna.**

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości, które polegały w szczególności na:

- braku spójności wartości miernika stopnia realizacji celu zawartego w Planie działalności Ministra SWiA na 2017 r. (dalej Plan działalności) i wartości miernika w planie wydatków budżetu państwa i środków europejskich w układzie zadaniowym (podzadanie 16.1.4), co świadczy o niezachowaniu należytej staranności przy jego opracowaniu,
- przyjęciu w zadaniu 16.1 i podzadaniu 16.1.6 mierników, które nie dają możliwości rzetelnego pomiaru i obiektywnej oceny efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym. Było to niezgodne z ust. 64 pkt 1 załącznika nr 49 noty budżetowej<sup>12</sup>.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, stwierdzone nieprawidłowości nie spowodowały obniżenia oceny.

### B. Fundusz Rekompensacyjny

#### **NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego oraz sposób gospodarowania środkami Funduszu. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cel prowadzonej działalności zaplanowany w układzie zadaniowym.**

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczące Funduszu polegały na:

- zaewidencjonowaniu, w księgach rachunkowych dysponenta części, zobowiązań i środków pieniężnych w sposób nieodzwierciedlający ich stanu, wynikającego z *Protokołu zdawczo-odbiorczego Funduszu wg stanu na dzień 31 grudnia 2016*,
- stosowaniu sposobu ujmowania w ewidencji księgowej Funduszu operacji gospodarczych, niewypełniającego wymogów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej uor)<sup>13</sup>,
- wykazaniu w sprawozdaniach Rb-N za II i III kwartał 2017 r. należności niewymagalnych, odpowiednio w kwotach 24,4 tys. zł i 18,3 tys. zł, jako należności wymagalne, co było niezgodne z § 13 ust. 1 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2097.

<sup>11</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani negatywnej stosuje się ocenę opisową.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. z 2016 r. poz. 735).

<sup>13</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

<sup>14</sup> Załącznik nr 9 Instrukcja sporządzania sprawozdań do rozporządzenia 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).

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, stwierdzone nieprawidłowości nie spowodowały obniżenia oceny.

### **C. Część 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne**

#### **Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.**

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości, które polegały w szczególności na:

- niezapewnieniu poprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania systemu Elektronicznego Systemu Obsługi Mniejszości (ESOM),
- nieuzasadnionej zwłoce w podjęciu przez dysponenta części decyzji o blokowaniu wydatków,
- niespójności celów i mierników podzadania 16.2.1 i działań z niego wynikających, co skutkowało podaniem niezgodnej ze stanem faktycznym wartości wykonania miernika podzadania 16.2.1 w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 za 2017 r. ,
- przyjęciu nieprecyzyjnego miernika i algorytmu jego wyliczania, co skutkowało określeniem błędnej wartości miernika zadania 16.3 w planie wydatków na 2017 r. w układzie zadaniowym, według ustawy budżetowej<sup>15</sup> (dalej ustawa budżetowa),
- przyjęciu miernika podzadania 16.3.1, który nie pozwala na ocenę efektywności jego realizacji.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, stwierdzone nieprawidłowości nie spowodowały obniżenia oceny.

## **V. Wyniki kontroli**

### **A. Część 17 – Administracja publiczna**

#### **1. Dochody budżetowe**

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017, dochody budżetu państwa w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 10,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 79,5 tys. zł, tj. 795,0% kwoty planowanej oraz 40,4% kwoty dochodów z roku ubiegłego (196,9 tys. zł). Dochody pochodziły głównie z wpływów z odsetek od płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur (20,8 tys. zł), kar pieniężnych orzeczonych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (18,9 tys. zł) oraz wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych, m.in. z tytułu zwrotu składek ZUS (9,3 tys. zł). W 2016 r. uzyskano wyższe niż w 2017 r. dochody głównie w związku z przypadającymi na ten rok rozliczeniami Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (98,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 796, 837, 1586-1587)

Na koniec 2017 r., według zbiorczego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 17 wystąpiły należności w łącznej kwocie 693,7 tys. zł, z czego zaległości stanowiły 222,5 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. kwota należności była wyższa o 337,2 tys. zł, tj. o 94,6%, a kwota zaległości netto była wyższa o 145,0 tys. zł, tj. o 187,1%.

U dysponenta części 17 wzrost należności (z 296,2 tys. zł do 516,2 tys. zł, tj. o 74,3%), w tym zaległości netto (z 17,2 tys. zł do 45,3 tys. zł, tj. o 163,4%) wynikał z uprawomocnienia się decyzji wydanych w postępowaniach administracyjnych dotyczących zwrotu płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur przez beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

<sup>16</sup> Kwota zaległości netto odnosiła się do decyzji nr: 43/2013/POKL, 25/17/DB/2016, 12/17/DB/2017 i 46/17/DB/2016.

W Ministerstwie wzrost należności (z 60,3 tys. zł do 177,4 tys. zł, tj. o 194,2%), w tym zaległości netto (z 60,3 tys. zł do 177,1 tys. zł, tj. o 193,7%), był przede wszystkim skutkiem wzrostu zaległości z tytułu kar pieniężnych i zryczałtowanych kosztów postępowania orzeczonych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz z tytułu kar umownych wynikających z zawartych umów z kontrahentami na realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1271, 1282-1285, 1602-1613, 1737-1822)

Szczegółowa kontrola, którą objęto w Ministerstwie zaległości w kwocie 173,8 tys. zł, tj. 98,1% kwoty zaległości ogółem, wykazała, że Ministerstwo prowadziło systematyczną kontrolę terminowości zapłaty należności Skarbu Państwa oraz terminów przedawnienia należności. W 2017 r. nie umarzano, nie odraczano ani nie rozkładano na raty należności pieniężnych, nie toczyły się również postępowania w tym zakresie. Prowadzono systematyczne działania w celu wyegzekwowania istniejących należności lub ich zabezpieczenia, stosując w tym zakresie właściwe przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>17</sup> lub ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1301-1304, 1683-1692, 1737-1822, 1828-1829)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## 2. Wydatki

### 2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

W 2017 r. wydatki budżetu państwa w części 17 zostały zrealizowane w kwocie 32 751,5 tys. zł, co stanowiło 75,8% planu po zmianach (43 190,8 tys. zł). W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 3 967,4 tys. zł, tj. o 13,8%.

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie wyniosły 27 302,6 tys. zł, co stanowiło 73,0% planu po zmianach (37 392,8 tys. zł).

Wyższy niż w 2016 r. poziom wydatków wynikał m.in. z podpisania w 2017 r. większej liczby, a także w wyższych kwotach, umów dotyczących zapewnienia funkcjonowania Systemu Informatycznego Centrów Powiadamiania Ratunkowego, zwiększenia kwoty wydatków na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej i innych wydatków bieżących w związku z przejęciem ze zlikwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa zadań z zakresu komunalizacji mienia i rekompensat, zwiększenia kwoty dotacji dla Polskiego Czerwonego Krzyża na prowadzenie Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań, rozpoczęcia w 2017 r. realizacji projektu pn. *System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP* w ramach PO WER.

(dowód: akta kontroli str. 797-976, 1022-1023, 1242-1281, 1328-1434, 1588-1600)

Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków w części 17 wynikało głównie z:

- rezygnacji z zadania dotyczącego zapewnienia połączenia Centrów Powiadamiania Ratunkowego z publiczną siecią telekomunikacyjną,
- niezrealizowania zadania *Budowa systemu informatycznego na potrzeby obsługi zbiorów publicznych* z powodu wstrzymania prac nad projektem nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych,
- unieważnienia (z powodu braku ofert) postępowania przetargowego na bieżącą konserwację pomieszczeń w budynkach MSWiA,
- unieważnienia postępowania na wykonanie 800 kompletów Odznak Honorowych za Zasługi dla Samorządu Terytorialnego,
- wyboru korzystniejszych, niż zakładano, ofert cenowych w przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego oraz niższych, niż zakładano, kosztów realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Ministerstwa,

<sup>17</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.

- zwrotów na koniec 2017 r. niewydatkowanych dotacji przez partnerów projektów pozakonkursowych pn.: *Standardy obsługi inwestora w samorządzie* i *System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP* w ramach PO WER,
- niższej, niż zaplanowano, liczby krajowych i zagranicznych wyjazdów służbowych.  
(dowód: akta kontroli str. 1717-1744)

Plan wydatków Ministerstwa na 2017 r. w części 17 został zwiększony o kwotę 1 645,8 tys. zł, pochodzącą z rezerwy celowej budżetu państwa<sup>19</sup>. Środki zostały wykorzystane w kwocie 1 642,0 tys. zł, tj. w 99,8%, m.in. na wynagrodzenia 25 pracowników przeniesionych ze zlikwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa, pokrycie kosztów udostępnienia części nieruchomości przy ul. Kruczej 36/Wspólnej 6 w Warszawie na biura dla tych pracowników oraz na szkolenia.

Szczegółowe badanie wykorzystania środków przeniesionych z rezerwy w kwocie 54,6 tys. zł (3,3% kwoty rezerwy)<sup>20</sup> wykazało, że zostały one wydatkowane zgodnie z przepisami ufp na cele, na jakie rezerwa ta została utworzona.

(dowód: akta kontroli str. 1823-1827)

W związku z nadmiarem środków Minister SWiA dokonał dwiema decyzjami<sup>21</sup> blokady planowanych wydatków budżetu państwa w części 17 w kwocie ogółem 7 431,4 tys. zł. Blokadę dokonano po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

(dowód: akta kontroli str. 1097-1216)

Z budżetu dysponenta części 17 udzielono dotacji:

- na prowadzenie Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań, przewidzianego w konwencjach międzynarodowych o traktowaniu jeńców wojennych oraz o ochronie osób cywilnych podczas wojny dla Polskiego Czerwonego Krzyża w wysokości 2 525,0 tys. zł (wykorzystano 2 524,8 tys. zł, tj. prawie 100%),
- dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej na organizację i przeprowadzenie cyklu szkoleń dla pracowników MSWiA w wysokości 17,9 tys. zł (wykorzystano 17,3 tys. zł, tj. 96,5%).

(dowód: akta kontroli str. 1281)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 17, wynikające z planów limity wydatków nie zostały przekroczone.

Zobowiązania w części 17 na koniec 2017 r. wyniosły 1 451,6 tys. zł i były wyższe o 19,4% niż kwota zobowiązań na koniec 2016 r. (1 215,7 tys. zł). Wśród zobowiązań największy udział miały zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (1 239,0 tys. zł) oraz z tytułu świadczenia usług Regionalnego Systemu Ostrzegania (75,0 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 1305-1308)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji części wydatków budżetu państwa<sup>22</sup> (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych w myśl

<sup>19</sup> Poz. 80 ustawy budżetowej na rok 2017 - Wydatki na realizację zadań w związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa, w tym na wykonywanie przez inne podmioty sektora finansów publicznych obecnych kompetencji Ministra Skarbu Państwa po likwidacji urzędu. Zmiany dokonano decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 października 2017 r.

<sup>20</sup> Szczegółowemu badaniu poddano wydatki ponoszone na wskazaną nieruchomość i szkolenia pracowników.

<sup>21</sup> Decyzje Ministra SWiA z: 5 grudnia 2017 r. (kwotę 531,4 tys. zł) i 20 grudnia 2017 r. (kwotę 6 900,0 tys. zł).

<sup>22</sup> Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia części. Próba wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) spośród 1148 zapisów księgowych o łącznej wartości 9 383,9 tys. zł, wyniosła 29 zapisów księgowych o łącznej wartości 4 977,1 tys. zł (w tym w grupie wydatków majątkowych cztery zapisy na kwotę 852,5 zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 25 zapisów na kwotę 4 124,6 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo (według osądu kontrolera) dotyczyła dziewięciu zapisów na łączną kwotę 146,6 tys. zł, w tym trzech zapisów na kwotę 73,5 tys. zł w wydatkach majątkowych oraz 6 zapisów na kwotę 73,1 tys. zł wydatków bieżących.



ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, dalej ustawa Pzp oraz stosowania wyłączeń ustawy Pzp) w kwocie 5 123,7 tys. zł (bieżących – 4 044,4 tys. zł i majątkowych – 1 079,3 tys. zł), poniesionych w 2017 r. w Ministerstwie, która stanowiła 18,8% jego wydatków<sup>23</sup>.

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, których łączna wartość wynosiła 8 287,4 tys. zł<sup>24</sup> oraz jednego postępowania, do którego nie miały zastosowania przepisy ustawy Pzp (na mocy art. 4 pkt 8 tej ustawy), o wartości 48,5 tys. zł<sup>25</sup>. Łączna kwota wydatków poniesionych w 2017 r. na podstawie zawartych umów wyniosła odpowiednio 4 251 tys. zł i 48,5 tys. zł<sup>26</sup>.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym jednostki oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Badanie wyboru trybów udzielania zamówień publicznych, wyłączenia stosowania ustawy Pzp, a także badanie w zakresie stosowania procedur określonych w ustawie Pzp oraz w wewnętrznych regulacjach MSWiA<sup>27</sup>, z wyjątkiem przypadku opisanego w części niniejszego rozdziału wystąpienia dotyczącego nieprawidłowości, dokonywane były zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 1577, 1830-1856, 1866-2128)

Ustalona  
nieprawidłowość

W przypadku dwóch spośród trzech kontrolowanych postępowań, prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego<sup>28</sup>, zamawiający w treści SIWZ nałożył na wykonawców obowiązek dołączenia do składanej oferty dowodu wniesienia wadium. Było to niezgodne z art. 25 ust. 1 ustawy Pzp, bowiem w postępowaniu o udzielenie zamówienia zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 1835-1836, 2002-2128)

Dyrektor Biura Zamówień Publicznych wyjaśniła, że: *Zamawiający zawarł w SIWZ wymóg dołączenia do składanych ofert dowodu wniesienia wadium, ponieważ miał na celu: identyfikację Wykonawców oraz konkretnego postępowania do którego zostało wniesione*

<sup>23</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

<sup>24</sup> Zamówienia o najwyższej wartości wybrane na podstawie planu zamówień MSWiA na 2017 r. w kwotach powyżej 30 tys. euro – poz. 13, 17, 50.

<sup>25</sup> Zamówienia o najwyższej wartości wybrane na podstawie planu zamówień MSWiA na 2017 r. w kwotach powyżej 5 tys. zł i niższych niż 30 tys. euro - poz. 34

<sup>26</sup> Badaniem objęto postępowania prowadzone w 2017 r. tj.: nr BZP-WPP-2374-2-6/006-DT-PN-TK/2017 pn. Usługa wsparcia technicznego w dostosowaniu Podsystemu Zintegrowanej Łączności dla SI CPR do aktualnych potrzeb systemu powiadamiania ratunkowego w zakresie eCall i SMS 112 wraz z usługą godzin rekonfiguracyjnych (wartość umowy 4 892,6 tys. zł – wydatek poniesiony w 2017 r. w ramach części 17 budżetu państwa wyniósł 3 687,2 tys. zł), nr BZP-WPP-2374-2-4/004-DT-PN-ML/2017 pn. Migracja środowiska IT na platformę wirtualizacyjną wraz z dostawą niezbędnej infrastruktury fizycznej oraz budowę Systemu Backupu (wartość umowy 2 952,0 tys. zł – wydatek poniesiony w 2017 r. w ramach części 17 budżetu państwa wyniósł 484,1 tys. zł; nr BZP-WPP-2374-2-38/039-BAF-PN-JS/2017 pn. Modernizacja systemu audio-wideo w Sali konferencyjnej im. Władysława Stasiaka (wartość umowy 442,8 tys. zł – wydatek poniesiony w 2017 r. w ramach części 17 budżetu państwa wyniósł 79,7 tys. zł), nr BZP-ZZP-2374-2-34/034-BAF-4.8-KR/2017 pn. Montaż ścianek z konstrukcji aluminiowej z wypełnieniem częściowo panelami nieprzeziernymi (wartość umowy 48,5 tys. zł – wydatek poniesiony w 2017 r. w ramach części 17 budżetu państwa wyniósł 19,4 tys. zł).

<sup>27</sup> Zarządzenie nr 15 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, zmienione zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 26 z dnia 13 listopada 2015 r. oraz Zarządzenie nr 1 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie organizacji zamówień publicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, zmienione zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nr 26 z dnia 7 czerwca 2017 r. oraz nr 34 z dnia 15 września 2017 r.

<sup>28</sup> Postępowania numer: BZP-WPP-2374-2-6/006-DT-PN-TK/2017 pn. Usługa wsparcia technicznego w dostosowaniu Podsystemu Zintegrowanej Łączności dla SI CPR do aktualnych potrzeb systemu powiadamiania ratunkowego w zakresie eCall i SMS 112 wraz z usługą godzin rekonfiguracyjnych (kwota wydatku poniesiona w ramach części 17 to 3 687,2 tys. zł) oraz BZP-WPP-2374-2-4/004-DT-PN-ML/2017 pn. Migracja środowiska IT na platformę wirtualizacyjną wraz z dostawą niezbędnej infrastruktury fizycznej oraz budowa Systemu Backupu (kwota wydatku poniesiona w ramach części 17 to 484,1 tys. zł).

*przez nich wadium – miało to wyeliminować sytuację braku możliwości przypisania wniesionego wadium do konkretnego postępowania ze względu na brak właściwych informacji w przelewie w szczególności w przypadku składania przez jednego wykonawcę ofert w kilku postępowaniach, jak również sytuacji w których wadia wniesione w formie pieniężnej przelewem na konto Zamawiającego zawierały błędne kwoty lub przelewy dokonywane były z rachunku bankowego właściciela, w szczególności w przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą; identyfikację Wykonawców składających ofertę jako konsorcjum – Zamawiający ze względu na brak możliwości żądania w ofercie umowy konsorcjum nie ma na etapie badania złożonych ofert wiedzy, który z konsorcjantów dokonuje wpłaty wadium; przyspieszenie pracy Komisji Przetargowej przy procedowaniu postępowania, dysponując w ofertach potwierdzeniem dokonania wpłaty wadium oraz datą dokonanego przelewu Komisja miała możliwość dokonania weryfikacji zaraz po dokonanych otwarciu ofert, a w międzyczasie sekretarz komisji potwierdzał w Wydziale Finansowym BAF MSWiA datę wpływu wadium na konto Ministerstwa jako Zamawiającego.*

Poinformowała ponadto, że brak załączenia do oferty kopii potwierdzenia wniesionego wadium nie stanowił przesłanki do uznania przez Zamawiającego, że oferta nie została zabezpieczona wymaganym wadium.

(dowód: akta kontroli str. 2024-2030)

W ocenie NIK zamawiający nie może żądać od wykonawców dokumentu potwierdzającego wniesienie wadium, bowiem nie jest to dokument niezbędny do przeprowadzenia postępowania. Niezależnie od tego, czy wykonawca przedstawi wraz z ofertą dowód wniesienia wadium, zamawiający i tak powinien sprawdzić, czy dokument gwarancji wadialnej lub poręczenia został wniesiony albo czy pieniądze wpłynęły na jego rachunek. Informację taką zamawiający może otrzymać od swoich pracowników lub z banku.

## **2.2. Wydatki budżetu środków europejskich**

Opis stanu faktycznego

W 2017 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 17 zostały zrealizowane w kwocie 36 130,9 tys. zł, co stanowiło 83,6% planu po zmianach (43 202,0 tys. zł). Większość wydatków (98,9%) stanowiły dotacje przekazane przez dysponenta głównego beneficjentom działania 2.18 Wysokiej jakości usługi administracyjne. Niższe niż planowano wykonanie wydatków budżetu środków europejskich było spowodowane m.in.:

- niepodpisaniem z beneficjentami do końca 2017 r. czterech umów (w ramach działania 2.18 PO WER), z powodu niedostarczenia przez nich kompletu niezbędnych dokumentów, co skutkowało przesunięciem wypłat środków z 2017 r. na 2018 r.,
- niepodpisaniem z beneficjentami kolejnych pięciu umów z uwagi na niezakończenie do końca 2017 r. procedury odwoławczej, w wyniku której projekty te zostały skierowane do negocjacji, a wypłaty transz nie mogły zostać zrealizowane,
- przesunięciem na 2018 r. terminu wypłaty pierwszych transz środków kilku beneficjentom, realizującym projekty w ramach PO WER, w związku z aktualizacją przez beneficjentów harmonogramów płatności lub zmianą terminu rozpoczęcia realizacji projektu,
- zwrotami niewykorzystanych dotacji dokonanymi pod koniec 2017 r.

W porównaniu do roku 2016 wydatki były wyższe o 20 004,9 tys. zł, tj. o 124,1%, co jak pisał Dyrektor Departamentu Budżetu (dalej DB) wynikało z działań Instytucji Pośredniczącej odpowiadających dyspozycji Ministra Rozwoju i Finansów z września 2017 r., nakazującej przyspieszenie tempa wykorzystania środków przeznaczonych na programy realizowane z udziałem środków UE. Jak ustalono, w 2017 r. w pełnym zakresie zrealizowano zadania dotyczące I konkursu w ramach działania 2.18 PO WER. Ogłoszono też II konkurs w ramach tego działania, a Instytucja Pośrednicząca pod koniec roku wypłaciła pierwsze transze dofinansowania dla większości (70%) projektów przyjętych do realizacji w wyniku rozstrzygnięcia II konkursu.

(dowód: akta kontroli str. 977-1021, 1299-1300)

Wydatki budżetu środków europejskich w Ministerstwie wyniosły 414,6 tys. zł (całość w ramach PO WER), co stanowiło 48,9% planu po zmianach (848,0 tys. zł). Niepełne wykonanie planu wynikało głównie z niższych od zaplanowanych kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości przy ul. Syreny 23 w Warszawie, unieważnienia postępowania przetargowego na wykonanie materiałów promocyjnych, mniejszej niż planowano liczby krajowych i zagranicznych wyjazdów służbowych i szkoleń dla pracowników oraz oszczędności wynikających z wyboru najkorzystniejszej oferty cenowej w przeprowadzonym postępowaniu przetargowym na zakup komputerów i laptopów.

(dowód: akta kontroli str. 1601, 1654-1682)

W związku z niższym wykorzystaniem środków europejskich Minister SWiA jedną decyzją dokonał blokady planowanych wydatków w części 17 w kwocie 301,9 tys. zł<sup>29</sup>. Blokadę dokonano po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

(dowód: akta kontroli str. 1097-1106)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w części 17, wynikające z planów limity wydatków nie zostały przekroczone.

Ustalono, że kwoty wydatków (płatności) z budżetu środków europejskich zrealizowanych przez dysponenta części 17, wykazane w księgach rachunkowych (strona Ma konta 227 – *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*), były zgodne z informacją o zrealizowanych płatnościach, przekazaną dysponentowi przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej BGK).

(dowód: akta kontroli str. 1659-1682, 1857-1865)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji części wydatków budżetu środków europejskich<sup>30</sup> (w tym m.in. w zakresie stopnia osiągniętych wskaźników) w kwocie 13,9 tys. zł (w całości były to wydatki majątkowe), poniesionych w 2017 r., stanowiącej 3,4% wydatków Ministerstwa.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planami rzeczowymi i finansowymi realizowanych projektów<sup>31</sup>. Badanie wydatków w zakresie kwalifikowalności wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz terminowo.

W przypadku projektu pn. *System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP* postęp rzeczowy oraz finansowy, zawarte w kwartalnych wnioskach sprawozdawczych wskazują na terminowe zakończenie projektu i osiągnięcie docelowego (w 2018 r.) poziomu wskaźników rezultatu oraz produktu.

Odnosnie projektu pn. *Standardy obsługi inwestora w samorządzie* ustalono, że na koniec 2017 r. wskaźnik produktu zrealizowano na poziomie prawie 90% jego wartości docelowej - wsparciem objęto 52 spośród zakładanych 58 jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa warmińsko-mazurskiego. Planowany okres zakończenia realizacji projektu został określony na 30 listopada 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1857-1865)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

### 2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki budżetu państwa zostały poniesione w szczególności na zadania związane z systemem administracji publicznej i obsługą administracyjną obywatela (54 129,8 tys. zł, z tego z budżetu państwa wydatkowano 17 998,9 tys. zł i z budżetu środków europejskich

<sup>29</sup> Decyzja Ministra SWiA z dnia 5 grudnia 2017 r.

<sup>30</sup> Całość kwoty środków europejskich objętych kontrolą została dobrana w sposób celowy.

<sup>31</sup> Projekt pn.: *Standardy obsługi inwestora w samorządzie* – Decyzja o dofinansowaniu projektu nr WND-POWR.02.18.00-00-0094/16 (podpisana 21 lipca 2017 r.), Projekt pn.: *System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP* – Decyzja nr POWR.02.18.00-00-0095/16 z dnia 21.12.2016 r.

36 130,9 tys. zł) i zarządzaniem kryzysowym oraz przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (12 736,7 tys. zł z budżetu państwa).

(dowód: akta kontroli str. 2129-2210)

W efekcie zrealizowanych wydatków majątkowych (1 216,0 tys. zł) m.in.:

- zakupiono platformę wirtualizacyjną wraz z dostawą niezbędnej infrastruktury fizycznej (430,2 tys. zł),
- zakupiono komputery osobiste i laptopy (281,7 tys. zł),
- dokonano modernizacji Podsystemu Zintegrowanej Łączności (97,0 tys. zł),
- zmodernizowano system audio-wideo (79,7 tys. zł),
- zakupiono samochód dostawczo-osobowy na potrzeby utrzymania technicznego systemu powiadamiania ratunkowego (63,0 zł).

(dowód: akta kontroli str. 1596-1600)

Badanie realizowanych w części 17<sup>32</sup>: zadania 16.1 – *Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela*<sup>33</sup> i dwóch podzadań 16.1.4 – *System administracji publicznej i współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego* i 16.1.6 – *Realizacja zadań z zakresu prawa humanitarnego* pod względem spójności podzadań z celem zadania, do którego zostały przypisane, prawidłowości określenia mierników realizacji celów oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów wykazało w szczególności, że:

- cele podzadań były spójne z celem zadania, do którego zostały przypisane,
- cele zadania i podzadań oraz miernik realizacji podzadania 16.1.4 zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej, natomiast mierniki realizacji zadania i podzadania 16.1.6 nie spełniały określonych w nocie wymogów (szczegółowy opis zawarto poniżej);
- monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. Centralny System Teleinformatyczny SL2014, sprawozdania<sup>34</sup>, informacje jednostek i komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działań objętych miernikami<sup>35</sup>);
- miernik (*Liczba skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ kierowanych do sądów administracyjnych w szt.*) realizacji celu zadania 16.1 został wykonany na poziomie nieco gorszym niż planowano (plan 6 300 szt., wykonanie 6 305 szt., tj. 100,1% planu);
- miernik (*Liczba jednostek samorządu terytorialnego objętych wsparciem w zakresie doskonalenia usług administracyjnych i ich monitorowania w szt.*) realizacji celu podzadania 16.1.4 został wykonany przez NIST w 101,4%, natomiast przez Departament Administracji Publicznej (dalej DAP) w 88,6% (wsparcia udzielono 434 jst, natomiast planowana wartość miernika wynosiła 490); realizacja miernika na niższym niż planowano poziomie wynikała z opóźnień w realizacji – w ramach działania 2.18 PO WER - projektów wspierających jst (niewypłacenie wykonawcom dofinansowania, co uniemożliwiło uwzględnienie 29 jst jako objętych wsparciem oraz opóźnione podpisanie umów na realizację projektów wspierających, w wyniku czego 35 jst nie zostało objętych wsparciem);

<sup>32</sup> W części 17 realizowano w 2017 r. trzy zadania: w ramach funkcji 2 Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny – zadanie 2.4 Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, obejmujące podzadanie 2.4.1, 2.4.2 i 2.4.3; w ramach funkcji 5. Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa – zadanie 5.2. Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jst, obejmujące podzadanie 5.2.1; w ramach funkcji 16 Sprawy obywatelskie – zadanie 16.1 Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela, obejmujące podzadania 16.1.4 i 16.1.6.

<sup>33</sup> Zadanie realizowane w ramach funkcji 16 Sprawy obywatelskie.

<sup>34</sup> Sprawozdania PCK (częściowe i końcowe) z danych Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań, sprawozdania publikowane przez Naczelny Sąd Administracyjny na stronie internetowej.

<sup>35</sup> Komórkami/jednostkami właściwymi dla podanego zadania i podzadań był DAP i NIST.

- miernik (*Liczba zarejestrowanych spraw indywidualnych w szt.*) realizacji celu podzadania 16.1.6 – *Realizacja zadań z zakresu prawa humanitarnego* został osiągnięty na poziomie 94,5% (planowana wartość wynosiła 10 000, natomiast wykonanie 9 537); wartość była wyższa niż osiągnięta w 2016 r. (8 683) i niższa od wyniku uzyskanego w 2015 r. (11 889), co zdaniem Ministerstwa wskazuje na fluktuację w poziomie zainteresowania osób indywidualnych i instytucji usługami świadczonymi przez Krajowe Biuro Informacji i Poszukiwań PCK.

(dowód: akta kontroli str. 2129-1313, 2494-2528)

Minister zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 17, dokonując m.in. okresowych ocen wykonania planu dochodów i wydatków za I półrocze 2017 r. i za trzy kwartały 2017 r. oraz analiz budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 7-240, 2240-2250, 2354-2398, 2624-2625, 3761-3871, 3889-4092)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. W zadaniu 16.1 przyjęto miernik niepozwalający na rzetelny pomiar i obiektywną ocenę efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, co było niezgodne z ust. 64 pkt 1 załącznika nr 49 do noty budżetowej.

Dla zadania 16.1 na 2017 r. określono cel *Poprawa obsługi administracyjnej obywatela* oraz miernik *Liczba skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ kierowanych do sądów administracyjnych (szt.)*, którego planowaną wartość określono na 6 300. W dokumencie *Zestawieniu celów i mierników – BZCM*<sup>36</sup> wskazano algorytm jego wyliczenia jako *sumę pism stanowiących skargi obywateli niezadowolonych z obsługi administracyjnej w zakresie szybkości postępowań administracyjnych prowadzonych przez urzędy administracji publicznej na terenie kraju, wpływających do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (dalej WSA) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA)*. Przy opisie algorytmu nie wskazano natomiast, czy w liczbie skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ, kierowanych do sądów administracyjnych zawarte są skargi, które zostały oddalone.

(dowód: akta kontroli str. 2240-2313)

Dyrektor DAP wyjaśnił, że miernik dotyczy wszystkich skarg wpływających do sądów administracyjnych oraz, że nie dysponuje wiedzą ile skarg z 6 305, które wpłynęły w 2017 r., zostało oddalonych w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2213-2224)

W wyniku badań kontrolnych ustalono<sup>37</sup>, że w 2017 r. do sądów administracyjnych wpłynęło 6 305 skarg, natomiast z okresu poprzedniego pozostało 1 868 skarg (łącznie 8 173 skargi), zaś w załatwionych w 2017 r. 6 240 sprawach znajdowało się łącznie 1 777 skarg oddalonych, tj. 28,5%. Powyższe oznacza, że przyjęty miernik nie daje rzetelnej informacji i nie pozwala w sposób obiektywny mierzyć terminowości i szybkości działania administracji publicznej.

2. W podzadaniu 16.1.6 przyjęto miernik niepozwalający na rzetelny pomiar i obiektywną ocenę efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, niewskazujący na stopień realizacji celu oraz nieodnoszący się do tego, na co dysponent realizujący zadanie publiczne ma wpływ. Było to niezgodne z ust. 64 pkt 1 załącznika nr 49 do noty budżetowej stanowiącym, że cele i mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym oraz z ust. 64 pkt 4 załącznika, zgodnie z którym miernik wskazuje stopień realizacji celu działalności państwa i powinien odnosić się do tego, na co dysponent realizujący zadania publiczne mają wpływ.

Dla podzadania 16.1.6 określono cel *Udzielenie pomocy osobom z kraju i zagranicy w odszukiwaniu członków rodziny zaginionych w wyniku wojen i migracji, pomoc*

<sup>36</sup> Załącznik nr 48 do rozporządzenia z 20 maja 2016 r.

<sup>37</sup> Analiza statystyk sporządzonych przez NSA za 2017 r., źródło: <http://www.nsa.gov.pl/statystyki-wsa.php>.

w poszukiwaniach humanitarnych oraz przyjęto miernik *Liczba zarejestrowanych spraw indywidualnych (szt.)*. W Zestawieniu celów i mierników – BZCM wskazano, że miernik pozwala na uzyskanie oceny działalności Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań PCK pod względem skali udzielanej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 2240-2313)

Dyrektor DAP wyjaśnił m.in. że *Liczba zarejestrowanych spraw, stanowiąca wartość przyjętego miernika, obrazuje (...) stopień realizacji celu, poprzez określenie skali udzielanej pomocy*. Podał także, że *korelacja działalności Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań PCK oraz wartości miernika (...) opiera się na zależności wymiaru realizowanych przez tę jednostkę działań finansowanych z budżetu państwa od rozmiaru zgłaszanych potrzeb w zakresie udzielenia pomocy*. Mierzona w kolejnych latach wartość miernika pozwala zatem na dokonanie oceny, czy determinowane wielkością dotacji celowej z budżetu państwa możliwości wykonawcze Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań PCK są adekwatne do skali potrzeb wyrażonej liczbą zarejestrowanych spraw indywidualnych dotyczących udzielenia pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 2213-2220)

NIK nie podziela stanowiska, że miernik jest adekwatny do oceny skuteczności podzadania 16.1.6 *Liczba zarejestrowanych spraw* wskazuje na potrzeby w zakresie udzielania pomocy w poszukiwaniu osób zaginionych, ale nie informuje o liczbie spraw podjętych, czy zakończonych i nie pozwala na podanie skali udzielonej pomocy. Zdaniem NIK, Krajowe Biuro Informacji i Poszukiwań PCK ma wpływ na skalę udzielonej pomocy w ramach posiadanych środków finansowych, a nie na skalę rejestracji spraw, tj. zgłaszanych potrzeb.

Należy podkreślić, że na 2018 r. dla podzadania 16.1.6 określony został cel pn. *Efektywna realizacja zobowiązań międzynarodowych w zakresie konwencji o traktowaniu jeńców wojennych i o ochronie osób cywilnych podczas wojny* oraz miernik pn. *Liczba zakończonych poszukiwań prowadzonych przez Krajowe Biuro Informacji i Poszukiwań PCK*.

(dowód: akta kontroli str. 2213-2220)

3. Ujęta w Planie działalności wartość miernika pn. *Liczba jednostek samorządu terytorialnego objętych wsparciem w zakresie doskonalenia usług administracyjnych i ich monitorowania* (cel *Doskonalenie jakości oraz monitorowania procesu świadczenia usług publicznych*), planowana do osiągnięcia na koniec 2017 r. nie była zbieżna z jego wartością w planie i sprawozdaniach budżetu państwa i środków europejskich w układzie zadaniowym dla części 17 (WPFP i Rb-BZ1). Zaprezentowana w Planie działalności, docelowa wartość miernika wynosiła 300, natomiast 490 w dokumentach dotyczących wydatków w układzie zadaniowym WPFP 2017 i Rb-BZ1 za 2017 r. (podzadanie 16.1.4).

(dowód: akta kontroli str. 2505-2528)

Zastępca Dyrektora Biura Ministra SWiA wyjaśniła, że wartość miernika na poziomie 300 została omyłkowo przepisana do Planu działalności z analogicznego dokumentu dotyczącego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 4056-4057)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę. Planowane wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na realizację budżetu w tej części.

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 17 – Administracja publiczna rocznych łącznych sprawozdań za 2017 r. oraz sprawozdań jednostkowych Ministerstwa:

- 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 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone terminowo, prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania sporządzono na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 241-795, 1282-1321, 1351, 1435-1585, 1602-1716, 3761-3871, 3889-4092)

Do dnia zakończenia kontroli sporządzono korekty sprawozdań Rb-28 oraz Rb-BZ1 (sprawozdania dysponenta III stopnia), które dotyczyły zmian w kwotach zobowiązań. W związku z otrzymanymi korektami sprawozdań, dysponent części 17 sporządził korekty łącznych sprawozdań Rb-28 i Rb-BZ1.

(dowód: akta kontroli str. 2467-2476, 2529-2530, 2624-2625)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie, sporządzone przez dysponenta części 17 oraz przez Ministerstwo, sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Dysponent części terminowo przekazywał objęte badaniem sprawozdania, a wartości w nich zawarte wynikały ze sprawozdań jednostkowych. Sprawozdania jednostkowe Ministerstwa były zgodne z ewidencją księgową. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

## **B. Fundusz Rekompensacyjny**

### **1. Wykonanie planu finansowego Funduszu**

#### **1.1. Wykonanie planu przychodów Funduszu**

Zrealizowane w 2017 r. przychody wyniosły ogółem 332 918,0 tys. zł i w stosunku do planu według ustawy budżetowej były wyższe o 4 218,0 tys. zł, tj. o 1,3%. Przychody w kwocie 321 400,0 tys. zł osiągnięto ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i z opłat za korzystanie z mienia Zasobu. Pozostałe przychody w kwocie 11 518,0 tys. zł stanowiły odsetki od wolnych środków przekazanych w zarządzanie u Ministra Rozwoju i Finansów.

W porównaniu z rokiem 2016, zrealizowane przychody były niższe o 135 643,0 tys. zł, tj. o 28,9%, a w porównaniu z rokiem 2015 o 501 906,3 tys. zł, tj. 60,1%. Na zmniejszenie przychodów Funduszu miało wpływ wejście w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>38</sup>. Na mocy tej ustawy została wstrzymana sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład ZWRSP w okresie 5 lat od dnia jej wejścia w życie, czyli 30 kwietnia 2016 r. Ustawa rozszerzyła natomiast katalog źródeł przychodów FR o wpływy z tytułu odpłatnego korzystania z mienia ZWRSP w wysokości ustalonej w rocznym planie finansowym ZWRSP.

<sup>38</sup> Dz. U. poz. 585, ze zm.

Należności Funduszu na koniec 2017 r. wyniosły 126 413,2 tys. zł i w porównaniu do roku 2016 (105 425,6 tys. zł) były wyższe o 20 987,6 tys. zł, tj. o 19,9%. Na kwotę tę składały się należności od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR) w wysokości 126 400,0 tys. zł z tytułu sprzedaży oraz odpłatnego korzystania z mienia ZWRSP, stanowiące zaliczkę za IV kwartał 2017 r. (kwota została przekazana na rachunek Funduszu 30 stycznia 2018 r.). Pozostałą kwotę (13,2 tys. zł) stanowiła należność z tytułu zwrotu wypłaconych z Funduszu rekompensat wraz z odsetkami. Na koniec 2017 r. nie wystąpiły zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 3229-3281, 3394-3432, 3468-3513, 3651-3737)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## 1.2. Wykonanie planu kosztów Funduszu

Opis stanu  
faktycznego

W 2017 r. ze środków Funduszu zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 307 447,7 tys. zł, co stanowiło 68,3% planu według ustawy budżetowej (450 000,0 tys. zł). Największą część kosztów stanowiły wypłaty świadczeń pieniężnych – rekompensat za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (211 921,6 tys. zł, tj. 68,9%). Pozostałe koszty (1 070,9 tys. zł) dotyczyły prowizji za obsługę bankową dla BGK oraz asysty wsparcia technicznego i serwisu Systemu Informatycznego Rejestrów. Kwota 94 455,3 tys. zł, wykazana jako koszt Funduszu, stanowiła zwrot Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej ANR) środków nadpłaconych na Fundusz. W porównaniu do 2016 r. poniesione koszty ogółem zmniejszyły się o 49 801,6 tys. zł, tj. o 13,9%, w tym koszty z tytułu wypłat świadczeń pieniężnych z 356 087,0 tys. zł do 211 921,6 tys. zł, tj. o 40,5%.

Zastępca Dyrektora DAP poinformował, że zrealizowanie w 2017 r. wypłat świadczeń pieniężnych w wysokości niższej od planowanej oraz niższej niż w 2016 r., nie było zależne od MSWiA. Wypłata świadczeń zależy od ilości wydanych przez wojewodów decyzji przyznających prawo do rekompensaty i wysokości przyznanych rekompensat. Kwoty wypłaconych rekompensat wahają się od kilkudziesięciu złotych do kilkudziesięciu milionów złotych. Rozłożenie tych czynników w poszczególnych latach prowadzi do różnic wypłaconych w danym roku kwot rekompensat. Dyrektor DAP wskazał ponadto, że planowanie kosztów (kwot) wypłat odbywa się na podstawie średniej ilości i wysokości wypłat z poprzednich okresów. W rzeczywistości w 2017 r. zrealizowano znacznie mniej wypłat niż średnio we wcześniejszych latach, a średnia wypłata na osobę w 2017 r. także była niższa niż w latach wcześniejszych.

W 2017 r. w celu realizacji wypłat, do BGK zostały przekazane wykazy rekompensat wynikające z danych otrzymanych z wojewódzkich rejestrów osób uprawnionych.

Natomiast niższe niż planowano koszty obsługi wypłat świadczeń (1 070,9 tys. zł, tj. 35,7% planu) wynikały z tego, że w planie na 2017 r. założono realizację wydatków na zakup asysty technicznego Systemu Informatycznego Rejestrów (SIR) oraz wydatków na migrację systemu SIR. Powyższe wydatki nie zostały zrealizowane w 2017 r. (zostały przeniesione na 2018 r.), co spowodowało różnicę w wykonaniu planu. Niższe koszty niż założone w planie oraz różnice w ich wysokości w poszczególnych latach wynikają też z różnicy w wysokości prowizji płaconej do BGK, który realizuje wypłaty rekompensat. Wysokość tej prowizji zależy od ilości i kwoty wypłat, które w 2017 r. były niższe niż we wcześniejszych latach.

(dowód: akta kontroli str. 3229-3381, 3384-3393, 3399-3432, 3651-3737, 3756-3759)

Zobowiązania Funduszu na koniec 2017 r. wyniosły 5 493,7 tys. zł i w porównaniu do roku 2016 (3 872,6 tys. zł) ich stan był wyższy o 1 621,1 tys. zł, tj. o 41,9%. Największy udział w kwocie zobowiązań ogółem, miały zobowiązania z tytułu wypłat rekompensat za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP, realizowanych na przełomie lat 2017/2018 (5 478,3 tys. zł). Na koniec 2017 r. Fundusz nie posiadał zobowiązań wymagalnych ani zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów lub pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 3665-3737)



Ustalone  
nieprawidłowości

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

### 1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu  
faktycznego

Stan środków pieniężnych na koniec 2017 r. wyniósł 777 453,3 tys. zł i był wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 495 422,3 tys. zł, tj. o 175,7%, natomiast od stanu na koniec 2016 r. był wyższy o 6 103,8 tys. zł, tj. o 0,8%. Średni stan środków pieniężnych w 2017 r.<sup>39</sup> wynosił 34 007,5 tys. zł (na koniec stycznia, kwietnia, lipca i października 2017 r. stan środków był wyższy ze względu na otrzymane z ANR i KOWR środki i wynosił odpowiednio: 133 238,7 tys. zł, 44 081,4 tys. zł, 54 575,1 tys. zł i 129 339,3 tys. zł).

W okresie od 24 stycznia do 20 grudnia 2017 r. wolne środki Funduszu przekazywane były na podstawie § 13 rozporządzenia<sup>40</sup> w zarządzanie terminowe i w zarządzanie *overnight*. Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe oraz zapotrzebowań na środki na realizację wypłat świadczeń pieniężnych w poszczególnych miesiącach nie wykazała zagrożeń dla terminowej realizacji zadań Funduszu oraz przypadków nieefektywnego przetrzymywania wolnych środków na rachunku Funduszu.

W zarządzaniu terminowym u Ministra Rozwoju i Finansów według stanu na 31 grudnia 2017 r. znajdowały się środki w wysokości 767 000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3282-3290, 3382-3383, 3433-3467, 3651-3690, 3747-3748)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

### 1.4. Realizacja zadań Funduszu

Opis stanu  
faktycznego

Ze środków Funduszu realizowane było zadanie 5.2 *Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jst*. Miernik (*Liczba zrealizowanych wypłat w stosunku do liczby uprawnionych, których dane zostały przekazane do realizacji przez MSWiA*), przewidywany do wykonania w 100%, został zrealizowany w planowanej wartości<sup>41</sup>.

W ramach realizacji zadania 5.2. w 2017 r. wypłacono 3 344 rekompensaty na kwotę 211 921,6 tys. zł, tj. o 764 rekompensaty mniej i w wysokości o 144 165,4 tys. zł niższej niż w roku 2016.

Szczegółowe wyjaśnienia spadku liczby oraz wysokości wypłat zostały przedstawione w punkcie 1.2 – Wykonanie planu kosztów Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 3291-3381, 3734-3736, 3756-3759)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego. Dysponent Funduszu terminowo i w pełnej wysokości przekazywał środki finansowe na wypłatę rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP oraz prawidłowo gospodarował wolnymi środkami.

## 2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

### 2.1. Sprawozdania

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu rocznych sprawozdań za 2017 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2017 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),

<sup>39</sup> Liczony na podstawie stanów środków na dzień 1 stycznia 2017 r. i na koniec poszczególnych miesięcy 2017 r.

<sup>40</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. poz. 1864).

<sup>41</sup> Wypłaty rozumiane jako środki przekazane do BGK na wypłaty rekompensat.

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2)

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r.: o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)<sup>42</sup>.

Kwoty wykazane w kwartalnych i rocznych sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzonych sprawozdań rocznych. Wyżej wymienione sprawozdania roczne zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, natomiast w sprawozdaniach o stanie należności RB-N za II i III kwartał 2017 r. wykazano należności wymagalne, pomimo że należności takie nie występowały.

(dowód: akta kontroli str. 3468-3513, 3651-3755, 3738-3740)

Ustalona  
nieprawidłowość

W sprawozdaniach Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych<sup>43</sup> za II i III kwartał 2017 r. jako należności wymagalne, wykazano należności od osób fizycznych przypisane do zwrotu w wysokości 24,4 tys. zł i 18,3 tys. zł, pomimo że 20 czerwca 2017 r. podpisano z tymi osobami ugody, w których spłatę należności rozłożono na raty. Wykazanie tych należności jako należności wymagalnych było niezgodne z § 13 ust. 1 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań, bowiem w sytuacji, w której zostanie zawarta ugoda pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem i należność uprzednio wymagalna zostanie zrestrukturyzowana (tj. wierzyciel wyznaczy nowy harmonogram spłat), należność przestaje być wymagalna i nie podlega wykazaniu w wierszu N4.

(dowód: akta kontroli str. 3691-3729)

Dyrektor DB wyjaśnił, że w sprawozdaniach Rb-N za II i III kwartał 2017 r. mylnie wykazano należności Funduszu z tytułu zwrotu rekompensat, objęte ugodą dotyczącą rozłożenia należności na raty, w wierszu dotyczącym należności wymagalnych.

Wskutek ustaleń NIK, sprawozdanie za III kwartał 2017 r. zostało skorygowane i 25 stycznia 2018 r. przekazane do Głównego Urzędu Statystycznego. Z uwagi na upływ sześciu miesięcy od końca II kwartału 2017 r. sprawozdanie za II kwartał nie zostało skorygowane.

(dowód: akta kontroli str. 3691-3729, 3741-3748)

## 2.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu  
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części w zakresie Funduszu przeprowadzono na próbie 27 zapisów księgowych o łącznej wartości 1 070,3 tys. zł (0,3% kosztów Funduszu ogółem i 99,9% kosztów z tytułu zakupu usług pozostałych). Badaniem objęto wszystkie dowody księgowe (faktury VAT), będące podstawą tych zapisów w ewidencji księgowej oraz dwa dowody, będące podstawą powstania zobowiązań wykazanych w sprawozdaniach za 2016 r., które wpłynęły do MSWiA w 2017 r. Stwierdzono, że wszystkie dowody księgowe zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, natomiast nie wszystkie zdarzenia gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

Badanie wiarygodności zapisów księgowych wykazało, że kwoty zobowiązań wynikające z badanych dowodów księgowych zostały ujęte we właściwej wartości, ze wskazaniem odpowiednich kont. Zidentyfikowane w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczące ksiąg rachunkowych w zakresie Funduszu nie miały wpływu na rzetelność sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 241-480, 3514-3650, 3670)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. W księgach rachunkowych dysponenta części zobowiązania i środki pieniężne Funduszu zaewidencjonowano w sposób nieodzwierciedlający ich stanu wynikającego z *Protokołu zdawczo-odbiorczego Funduszu wg stanu na dzień 31 grudnia 2016* (z 1 lutego 2017 r.).

<sup>42</sup> W celu przeprowadzenia analizy ryzyka w obszarze dotyczącym FR dokonano również analizy sprawozdań RB-N i RB-Z za I, II i III kwartał 2017 r.

<sup>43</sup> Kolumna 13 – gospodarstwa domowe, wiersz N4.2.

Ujmując w ewidencji księgowej przejęte salda Funduszu na koncie 853-2 *FR* (strona Wn) nie zaewidencjonowano kwoty zobowiązania z tytułu rekompensat w wysokości 3 850,8 tys. zł, wynikającej z przekazanego przez Ministerstwo Skarbu Państwa w likwidacji zestawienia zobowiązań na dzień 31 grudnia 2017 r. oraz tej samej kwoty po stronie Ma konta 853-2 w korespondencji z kontem 136 dotyczącej środków pieniężnych Funduszu<sup>44</sup>. Kwotę tę zaewidencjonowano na koncie 133-2-2 *Środki przekazane do BGK na wypłatę rekompensat* (strona Wn) i 240-4-3 *Rozliczenie środków przekazanych do BGK na wypłatę rekompensat* (strona Ma), co było niezgodne z przyjętymi zasadami funkcjonowania kont księgi głównej określonymi w Polityce rachunkowości<sup>45</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 241-480, 2529-2530, 3209-3228)

Dyrektor DB wyjaśnił, że w dokumencie, którym wprowadzono do ksiąg dysponenta części budżetowej przejęcie sald Funduszu kwota 3 850,8 tys. zł została ujęta na koncie 133 po stronie Wn oraz 240 strona Ma jako środki pieniężne przekazane do Banku Gospodarstwa Krajowego na rachunek pomocniczy do obsługi wypłat rekompensat. W chwili przejmowania sald Funduszu nie był znany w praktyce sposób przepływu środków między rachunkiem FR a rachunkiem pomocniczym do obsługi wypłat rekompensat, tryb rozliczania oraz ujęcia tych przepływów w księgach rachunkowych. W trakcie roku środki przekazywane do BGK na wypłatę rekompensat ujmowane były na koncie 853 w korespondencji z kontem 240 oraz na koncie 136 w korespondencji z kontem 133.

(dowód: akta kontroli str. 3741-3755)

2. Stosowane rozwiązania, dotyczące ujmowania w ewidencji księgowej Funduszu operacji gospodarczych na podstawie dokumentów wtórnych wytworzonych przez służby księgowe MSWiA, nie wypełniały wymogów uor. Dokumenty wtórne (zestawienia dokumentów w buforze), na podstawie których dokonano zaewidencjonowania 20 z 27 badanych faktur o łącznej wartości 995,6 tys. zł<sup>46</sup> nie odzwierciedlały wykazanych w dowodach źródłowych dat operacji gospodarczych (tj. rzeczywistych dat sprzedaży), dat wystawienia ww. dowodów księgowych oraz ich numerów identyfikacyjnych. W konsekwencji takie dane nie zostały zawarte w zapisach księgowych dotyczących ww. operacji. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 uor, zgodnie z którym zapis księgowy powinien zawierać co najmniej datę dokonania operacji gospodarczej, określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji. Stwierdzono, że daty operacji w zapisach księgowych dotyczyły: dat płatności, dat wpływu do DB, dat wprowadzenia do programu, a w dwóch przypadkach były wynikiem błędu przy wyborze daty w programie.

Ponadto pod jedną pozycją dziennika ujmowano więcej niż jeden dowód księgowy, pomimo że zostały one wystawione z różnymi datami, przez różnych kontrahentów oraz odnosiły się do różnych zdarzeń gospodarczych. Dotyczyło to trzech zapisów księgowych o łącznej wartości 192,7 tys. zł, sporządzonych na podstawie sześciu badanych faktur<sup>47</sup>. Wskutek powyższych działań, powiązanie badanych dowodów z zapisami księgowymi było utrudnione. Stanowiło to naruszenie art. 24 ust. 4 pkt 1 uor, zgodnie z którym księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania

<sup>44</sup> Zgodnie z danymi wykazanymi w *Protokole zdawczo-odbiorczym dotyczącym stanu Funduszu* łączna kwota zobowiązań wynosiła 3 872,6 tys. zł, natomiast suma obrotów Wn na koncie 853-2 w dniu ujęcia sald wynosiła 21,9 tys. zł. Z kolei stan środków pieniężnych zaewidencjonowanych na koncie 853-2 (Ma) wynosił 767 498,7 tys. zł, a wartość środków pieniężnych wykazana w protokole 771 349,5 tys. zł (różnica 3 850,8 tys. zł).

<sup>45</sup> Zarządzenie nr 58 Ministra SWiA z dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>46</sup> Faktury VAT o numerach: 000069/2017, 000088/2017, 000134/2017, FS/2017/01/0042, 000227/2017, FS/2017/02/0049, 000367/2017, 000461/2017, 000509/2017, 000587/2017, 000657/2017, 000753/2017, 000754/2017, 000936/2017, 000990/2017, 000991/2017, 001120/2017, 001204/2017, 001330/2017 (numery identyfikacyjne ujęto w przypadku dwóch faktur).

<sup>47</sup> Faktury VAT o numerach: FS/2017/02/0049, 000280/2017, FS/2017/03/0048, 000347/2017, 000461/2017 i 000509/2017.

stosowanych procedur obliczeniowych, w tym m.in. udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych.

NIK zauważa, że art. 20 ust. 3 pkt. 1 uor przewiduje możliwość sporządzenia przez jednostkę dowodów księgowych zbiorczych, służących do dokonywania łącznych zapisów zbioru dowodów źródłowych, które muszą być w dowodzie zbiorczym pojedynczo wymienione. Badane dowody PK nie spełniały jednak tego wymogu.

(dowód: akta kontroli str. 2529-2530, 3514-3650, 3760)

Dyrektor DB wyjaśnił, że powyższe wynika przede wszystkim z braku doświadczenia w ujmowaniu w ewidencji księgowej dysponenta części budżetowych faktur, stanowiących podstawę zaciągnięcia zobowiązania oraz prowadzenia ewidencji funduszu celowego w ujęciu memoriałowym. Zaznaczył też, że w związku z przejęciem obsługi finansowo-księgowej Funduszu, w DB nie został zatrudniony pracownik zajmujący się dotychczas tą obsługą. Dodatkowo do końca 2016 r. ewidencja dysponenta części dotyczyła głównie zasileń w środki budżetowe, przekazywania i rozliczania dotacji oraz funduszu celowego, w odniesieniu do którego nie występują należności i zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 3741-3755)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Obowiązujące w MSWiA *Zasady sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych oraz pozostałych dokumentów stanowiących podstawę zapisów w księgach rachunkowych*<sup>48</sup> nie regulowały w pełnym zakresie zasad obiegu i kontroli dokumentów księgowych, uwzględniających specyfikę funduszu celowego w układzie memoriałowym. W dokumencie tym nie określono terminów ujmowania w księgach rachunkowych dokumentów finansowo-księgowych zewnętrznych obcych dotyczących FR i sposobu postępowania, gdy takie dokumenty wpłyną w terminie późniejszym (szczególnie w miesiącach, w których przypada termin sporządzania sprawozdań Funduszu), nie określono również terminów przekazywania dokumentów finansowo-księgowych (faktur VAT) przez komórki merytoryczne do Departamentu Budżetu. Kontrola NIK wykazała, że w przypadku pięciu badanych faktur od dnia ich wpływu do MSWiA do dnia przeprowadzenia kontroli pod względem formalno-rachunkowym upłynęło od 12 do 19 dni<sup>49</sup>. Skutkowało to tym, że koszty z tytułu prowizji zmiennej BGK i usługi asysty technicznej dla systemu SIR, wynikające z tych dowodów księgowych, zostały ujęte w ewidencji księgowej w innym miesiącu, niż wskazywała na to data operacji gospodarczej (nie miało to wpływu na sprawozdawczość, która w przypadku funduszy celowych wykonywana jest w okresach kwartalnych).

(dowód: akta kontroli str. 241-480, 3514-3650, 3741-3755)

2. NIK zauważa, że ewidencja szczegółowa dla konta 853-2 FR nie uwzględniała podziałek klasyfikacji budżetowej, natomiast ich ujęcie w strukturze tego konta, ułatwiłoby ustalanie wielkości przychodów i kosztów oraz innych zwiększeń i zmniejszeń Funduszu. Należy podkreślić, że zgodnie z § 15 ust. 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>50</sup>, sprawozdanie Rb-33 sporządza się w pełnym zakresie danych, wynikającym z formularza, w szczególności: dział, rozdział, paragraf, oddzielnie dla każdego funduszu, natomiast § 15 ust. 4 i 5 rozporządzenia stanowi, że plan i wykonanie przychodów i kosztów wykazuje się według paragrafów. Należy również zauważyć, że podziałki klasyfikacji budżetowej zostały uwzględnione w koncie 136-2 Rachunek FR, co przy memoriałowym charakterze Funduszu ma mniejsze

<sup>48</sup> Załącznik Nr 2 do zarządzenia nr 58 Ministra SWiA z dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>49</sup> Faktury VAT o numerach: 000088/2017 o wartości 12 698,24 zł, FS/2017/01/0042 z 31 stycznia 2017 r. o wartości 7 367,7 zł, 000227/2017 z 28 lutego 2017 r. o wartości 3 042,54 zł, FS/2017/02/0049 z 28 lutego 2017 r. o wartości 7 367,7 zł, 000461/2017 z 28 kwietnia 2017 r. o wartości 12 492,56 zł.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 13 stycznia 2018 r.

znaczenie niż wskazanie ich w analityce konta, na którym ewidencjonowane są jego przychody i koszty.

(dowód: akta kontroli str. 241-480, 3651-3690, 3741-3748)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta Funduszu roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, na podstawie ewidencji księgowej Funduszu. Sprawozdania budżetowe przekazują prawdziwy obraz przychodów i kosztów oraz stanu Funduszu na koniec 2017 r. Natomiast błędy stwierdzone w sprawozdaniach Rb-N za II i III kwartał 2017 r. wskazują, że system kontroli zarządczej w zakresie sporządzania sprawozdań kwartalnych nie był w pełni skuteczny.

## **C. Część 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne**

### **1. Dochody budżetowe**

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej, dochody budżetu państwa w części 43 zostały zaplanowane w kwocie 6,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 95,8 tys. zł, tj. 1 596,7% kwoty planowanej oraz 157,6% kwoty dochodów z roku ubiegłego (60,8 tys. zł). Dochody pochodziły głównie z tytułu wpływów:

- ze zwrotów niewykorzystanych dotacji oraz płatności, dotyczących dochodów majątkowych (rozdział 75822 Fundusz Kościelny – 54,6 tys. zł),
- ze zwrotów dotacji niewykorzystanych, uznanych za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane w nadmiernej wysokości oraz z odsetek naliczonych z tych dotacji – dysponent części 43 (rozdział 92105 Pozostałe zadania w zakresie kultury – 37,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1090-1095, 1193, 1198-1199, 2537, 2639, 2651-2660, 2695-2697, 2705-2717)

Na koniec 2017 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 43 wystąpiły należności w kwocie 45,2 tys. zł, z czego zaległości netto stanowiły 17,3 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. kwota zaległości była niższa o 7,3 tys. zł, tj. o 29,6%. Zaległościami były głównie przypisane do zwrotu kwoty dotacji z tytułu wykorzystania ich niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości oraz naliczonych odsetek od tych kwot z tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 2541-2543, 2557-2560)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

### **2. Wydatki**

#### **2.1. Wydatki budżetu państwa**

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 43 zostały zrealizowane w 2017 r. w kwocie 180 114,2 tys. zł, co stanowiło 98,0% planu po zmianach (183 842,0 tys. zł). W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 12 793,0 tys. zł, tj. o 7,6%, głównie w wydatkach na wynagrodzenia i pochodne, co wynikało z przyznania w ustawie budżetowej dodatkowych środków na wynagrodzenia oraz wzrostu wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne.

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie wyniosły 5 884,3 tys. zł, co stanowiło 82,7% planu po zmianach (7 116,9 tys. zł). W porównaniu do roku 2016 nastąpiło zwiększenie wydatków o 141,5 tys. zł, tj. o 2,5%. Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków wynikało m.in. z niskiego poziomu wykonania planu wydatków majątkowych (205,7 tys. zł, tj. 33,1% planu po zmianach – szczegółowy opis przyczyn takiego wykonania zawarto w punkcie 2.2).

(dowód: akta kontroli str. 846-950, 1024-1089, 1096, 1242-1270, 1352-1434, 1576, 2531-2540, 2635-2642, 2695-2825)

W 2017 r. plan wydatków w części 43 zwiększono:

- z rezerwy ogólnej o kwotę 3 453,0 tys. zł<sup>51</sup> (wykorzystaną w 100%) na zwiększenie Funduszu Kościelnego na dotację celową na cztery zadania dotyczące remontów i konserwacji zabytkowych obiektów sakralnych oraz na działalność charytatywno-opiekuńczą, jak również na dofinansowanie bieżącej działalności Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie,
- z rezerw celowych o kwotę 22 835,0 tys. zł, z której wykorzystano 22 754,5 tys. zł<sup>52</sup>, tj. 99,6%, na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych powstałych wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych (wykorzystano w 100%) oraz na dotacje na remonty i konserwację zabytkowych obiektów sakralnych i kościelnych, finansowane w ramach Funduszu Kościelnego (wykorzystano 2 099,5 tys. zł, tj. 96,3%).

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerwy ogólnej w kwocie 3 453,0 tys. zł (tj. 100% rezerwy) oraz z rezerw celowych w kwocie 20 655,0 tys. zł (tj. 90,5% kwoty rezerw) wykazało, że zostały one wydatkowane zgodnie z przepisami ufp na cele, na jakie rezerwy zostały przeznaczone.

(dowód: akta kontroli str. 2826-2829, 2878-2915, 2923-2929, 2958-2959, 3079-3120, 3188-3208)

W związku z nadmiarem środków Minister SWiA podjął decyzję<sup>53</sup> o blokowaniu planowanych wydatków w części 43 w kwocie ogółem 1 528,0 tys. zł. Część tej kwoty (678,0 tys. zł) powinna być zablokowana wcześniej (szczegółowy opis zawarto w części *Ustalone nieprawidłowości*).

Blokowanie zaplanowanych środków wynikało głównie z:

- rezygnacji z finansowania zadania dotyczącego przebudowy i rozbudowy siedziby Łemkowskiego Zespołu Pieśni i Tańca „Kyczer” – III etap (678,0 tys. zł),
- rezygnacji z dostawy komputerów desktopowych i tabletów (288,0 tys. zł),
- rezygnacji z modernizacji Elektronicznego Systemu Obsługi Mniejszości (ESOM) (112,0 tys. zł),
- niższych niż przewidywano kosztów realizacji zadań (330,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1097-1211)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 43, wynikające z planów limity wydatków nie zostały przekroczone.

Zobowiązania w części 43 na koniec 2017 r. wyniosły 12 067,5 tys. zł i były wyższe o 5,1% niż kwota zobowiązań na koniec 2016 r. Wśród zobowiązań najwyższy udział miała składka z Funduszu Kościelnego na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne duchownych (11 802,2 tys. zł) płatna w 2018 r. Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 1737-1744, 2555-2556)

Z budżetu dysponenta części 43 udzielono dotacji:

- na realizację zadań mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego w wysokości 1 593,8 tys. zł (wykorzystano 1 535,9 tys. zł, tj. 96,4%)
  - niższe wykorzystanie przekazanych kwot dotacji wynikało z rozwiązania za porozumieniem stron czterech zawartych umów o udzielenie dotacji, ze względu na

<sup>51</sup> Decyzje Ministra Rozwoju i Finansów nr MF/FG6.41.43.3.125.2017.MF.2065, MF/FS10.4143.3.19.2017.MF.4482, MF/FS10.4143.3.22.2017.MF.4955, MF/Fs10.4143.3.24.2017.MF.5234, MF/FS10.4143.3.26.2017.MF.5418.

<sup>52</sup> Decyzje Ministra Rozwoju i Finansów nr MF/FS10.4143.3.18.2017.MF.4222, MF/FS10.4143.3.20.2017.MF.4822, MF/FS10.4143.3.23.2017.MF.5192.

<sup>53</sup> Decyzja Ministra SWiA z 20 grudnia 2017 r. (w MSWiA – dysponent III stopnia na kwotę 850,0 tys. zł w Departamencie Budżetu – dysponent I stopnia na kwotę 678,0 tys. zł).

okoliczności, które uniemożliwiły zleceniobiorcy realizację zawartej umowy oraz zwrotu przekazanych środków na rachunek MSWiA<sup>54</sup>,

- ze środków Funduszu Kościelnego na działalność charytatywno-opiekuńczą oraz remonty i konserwację zabytkowych obiektów sakralnych w wysokości 1 521,2 tys. zł (wykorzystano 1 461,6 tys. zł, tj. 96,1%) – niższe wykorzystanie dotacji wynikało m.in. z obniżenia kosztów realizacji przewidywanych zadań, rezygnacji z podpisania umowy, rezygnacji po podpisaniu umowy lub zwrotów niewykorzystanych kwot dotacji,
- na realizację systemów stypendialnych na rzecz uczniów i studentów pochodzenia romskiego w wysokości 415,5 tys. zł (wykorzystano 412,4 tys. zł, tj. 99,3%),
- na realizację szkoleń dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w wysokości 13,0 tys. zł (wykorzystano 4,5 tys. zł, tj. 34,6%) – niższe wykorzystanie dotacji wynikało z oszczędności spowodowanych m.in. niższymi kosztami cateringu, niższymi kosztami wynagrodzeń oraz mniejszą liczbą osób objętych szkoleniami.

Kontrolą objęto dziewięć spośród 664 umów i porozumień o dotację celową i podmiotową<sup>55</sup> zawartych z beneficjentami w 2017 r., dobranych w sposób celowy. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 5 147,9 tys. zł, tj. 16,9% wartości wszystkich umów i porozumień dotacji sfinansowanych ze środków budżetu państwa w części 43 (bez dotacji z Funduszu Kościelnego na opłacenie wymagalnych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych).

Przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp, a rozliczenia dokonano zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 ufp.

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych badaniem ustalono, że w efekcie poniesionych wydatków zrealizowano określone w umowach zadania, tj. w szczególności:

- przebudowano ewakuacyjną klatkę schodową w budynku będącym własnością Związku Ukraińców w Polsce,
- dofinansowano prace modernizacyjno-remontowe w budynku Caritas Archidiecezji Warmińskiej, rewaloryzację elewacji wieży kościoła p.w. Chrystusa Króla w Świnoujściu,
- wykonano usługę remontową w Zakładzie Leczniczo-Opiekuńczym dla Dzieci w Piszkwicach,
- prowadzono działalność kulturalną i wydawniczą (audycje radiowe i wydawanie czasopism w językach kaszubskim, białoruskim i ukraińskim).

(dowód: akta kontroli str. 2826-2877, 2916-2922, 2930-3208)

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 kwietnia 2017 r. nr KAP.410.001.04.2017 skierowanym do Ministra SWiA po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 43 w działalności Ministerstwa dotyczącej rozliczenia dotacji, NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na niedochowaniu terminu zatwierdzenia przez dysponenta części 43 rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym w czterech z 11 badanych umów dotacji. NIK sformułowała wniosek pokontrolny, dotyczący zatwierdzania rozliczeń udzielonych dotacji w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Minister SWiA poinformował, że podjęte działania *doprowadziły do zmniejszenia ryzyka uchybienia terminowi, o którym mowa w art. 152 ust. 2 ufp, do rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym. (...) Pracownicy zostali zobowiązani do informowania przełożonych o wszystkich problemach związanych z zagrożeniami przekroczenia ustawowych terminów, a naczelnicy komórek organizacyjnych w Departamencie zostali*

<sup>54</sup> Umowy nr: 45/ESOM/2017 zawarta ze Związkiem Niemieckim Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno-Kulturalnych w Polsce na zadanie *Wydawnictwo tygodnika Niemców w Polsce WOCHENBLATT*, 46/ESOM/2017 zawarta ze Związkiem Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno-Kulturalnych w Polsce na zadanie *Realizacja niemieckojęzycznej audycji telewizyjnej Niemców w Polsce*, 446/ESOM.2017 zawarta ze Związkiem Ukraińców w Polsce na zadanie *Misteria Kupalskie*, 757/ESOM.2017 zawarta z Ormiańskim Towarzystwem Kulturalnym na zadanie *Włączenie zasobów bibliotecznych i archiwalnych OTK do internetowego systemu katalogowego*.

<sup>55</sup> Doboru próby do badania dokonano kierując się osadem kontrolera oraz wielkością kwot dotacji.

zobowiązani do wzmożonego nadzoru zapewniającego prawidłowość i terminowość realizacji tego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 1217-1241)

Badanie rozliczenia dotacji udzielonych w 2017 r. wykazało, że wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli wykonania budżetu w części 43 w 2016 r. został zrealizowany.

Badaniem kontrolnym pod względem terminowości objęto wydatki w kwocie 143 885,0 tys. zł przeznaczone na opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych<sup>56</sup>. Kontrola wykazała, że wpłaty składek na wskazany rachunek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dokonywano zgodnie z terminem określonym w § 23 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczególnych zasad i trybu postępowania w sprawie rozliczania składek, do których pobrania jest zobowiązany ZUS<sup>57</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 2878-2915)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji części wydatków budżetu państwa<sup>58</sup> (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych w myśl ustawy Pzp) w kwocie 927,9 tys. zł (bieżących – 736,5 tys. zł i majątkowych – 191,4 tys. zł), poniesionych w 2017 r. w Ministerstwie, która stanowiła 15,8% jego wydatków.

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do dwóch postępowań o udzielone zamówienia publicznego przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, których łączna wartość wynosiła 3 394,8 tys. zł<sup>59</sup> oraz jednego postępowania, do którego nie miały zastosowania przepisy ustawy Pzp o wartości 48,5 tys. zł<sup>60</sup>. Łączna kwota wydatków poniesionych w 2017 r. na podstawie zawartych umów wyniosła odpowiednio 122,5 tys. zł i 48,5 tys. zł<sup>61</sup>.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym jednostki oraz umowami na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Badanie wyboru trybów udzielania zamówień publicznych, wyłączenia stosowania ustawy Pzp, a także badanie w zakresie stosowania procedur określonych w ustawie Pzp oraz w wewnętrznych regulacjach MSWiA<sup>62</sup>, z wyjątkiem przypadku opisanego w nieprawidłowości na końcu niniejszego rozdziału, dokonywane było zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 1577, 1830-1856, 1866-2128)

<sup>56</sup> Dotacje udzielone z rozdziału 75822 Fundusz Kościelny.

<sup>57</sup> Dz. U z 2008 r. Nr 78, poz. 465, ze zm.

<sup>58</sup> Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia części 43. Próba wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) spośród 293 zapisy księgowych o łącznej wartości 1 050,3 tys. zł, wyniosła 58 zapisów księgowych o łącznej wartości 746,7 tys. zł (w tym w grupie wydatków majątkowych pięć zapisów na kwotę 190,2 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 53 zapisy na kwotę 556,5 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo (według osądu kontrolera) dotyczyła 10 zapisów na łączną kwotę 181,2 tys. zł, w tym jednego zapisu na kwotę 1,3 tys. zł w wydatkach majątkowych oraz dziewięciu zapisów na kwotę 179,9 tys. zł wydatków bieżących.

<sup>59</sup> Zamówienia o najwyższej wartości wybrane na podstawie planu zamówień MSWiA na 2017 r. w kwotach powyżej 30 tys. euro - poz. 13, 50.

<sup>60</sup> Zamówienia o najwyższej wartości wybrane na podstawie planu zamówień MSWiA na 2017 r. w kwotach powyżej 5 tys. zł i niższych niż 30 tys. euro - poz. 34.

<sup>61</sup> Badaniem objęto postępowania prowadzone w 2017 r. tj.: nr BZP-WPP-2374-2-4/004-DT-PN-ML/2017 pn.: *Migracja środowiska IT na platformę wirtualizacyjną wraz z dostawą niezbędnej infrastruktury fizycznej oraz budowę Systemu Backupu* (wartość umowy 2 952,0 tys. zł – wydatek poniesiony w 2017 r. w ramach części 43 budżetu państwa wyniósł 104,8 tys. zł); nr BZP-WPP-2374-2-38/039-BAF-PN-JS/2017 pn.: *Modernizacja systemu audio-wideo w Sali konferencyjnej im. Władysława Stasiaka* (wartość umowy 442,8 tys. zł – wydatek poniesiony w 2017 r. w ramach części 43 budżetu państwa wyniósł 17,7 tys. zł); nr BZP-ZZP-2374-2-34/034-BAF-4-8-KR/2017 pn.: *Montaż ścianek z konstrukcji aluminiowej z wypełnieniem częściowo panelami nieprzeziernymi* (wartość umowy 48,5 tys. zł – wydatek poniesiony w 2017 r. w ramach części 43 budżetu państwa wyniósł 7,3 tys. zł).

<sup>62</sup> Patrz przypis 27.



Ustalone  
nieprawidłowości

1. Dysponent części 43 z nieuzasadnioną zwłoką podjął decyzję o blokowaniu planowanych wydatków w łącznej kwocie 678,0 tys. zł, pomimo że w styczniu 2017 r. Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej DWRMNiE) wiedział, że zadanie pn. *Przebudowa i rozbudowa siedziby Łemkowskiego Zespołu Pieśni i Tańca „Kyczera” – III etap*) nie będzie finansowane w 2017 r. Decyzja o odstąpieniu od realizacji zadania wynikała z nieprzyjęcia sprawozdania końcowego z realizacji w 2016 r. II etapu przebudowy i rozbudowy siedziby. W konsekwencji 2 stycznia 2017 r. „Łemkowski Zespół Pieśni i Tańca „Kyczera” zwrócił w całości otrzymaną dotację na rachunek bankowy MSWiA, wskazany w zawartej umowie. Do dysponenta części 43 Dyrektor DWRMNiE zgłosił informację o kwocie, która nie będzie wykorzystana do końca roku pismem z 25 sierpnia 2017 r. Minister SWiA podjął decyzję o zablokowaniu niewykorzystanych kwot dopiero 20 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1107-1167)

Dyrektor DB wyjaśnił m.in., że z uwagi na fakt, że DB realizuje obsługę dysponentów w czterech częściach budżetowych równolegle materiały dotyczące blokad we wszystkich częściach były opracowywane i przedstawiane do akceptacji Ministra SWiA łącznie dla wszystkich części (17, 42 i 43) po wyczerpaniu możliwości zagospodarowywania środków, o których mowa powyżej bez względu na termin czy kolejność zgłoszenia oszczędności. Dyrektor DB wskazał ponadto, że decyzja o blokowaniu wydatków *ma charakter fakultatywny (uznaniowy) i powinna być podejmowana w szczególnie uzasadnionych przypadkach, pozwalających na wykorzystanie zablokowanych wydatków, w uwarunkowaniach wynikających z postanowień art. 44 ustawy o finansach publicznych. W 2017 r. żadne środki zablokowane i zgłoszone Ministrowi Finansów nie zostały wykorzystane na inny cel (...)* i jest szczególnie uzasadnione w sytuacjach możliwości wykorzystania tych środków w danym roku przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 1185-1211)

Zdaniem NIK wobec stwierdzonego nadmiaru środków w części 43 możliwe było podjęcie decyzji o blokowaniu znacznie wcześniej, niezwłocznie po upewnieniu się, że środki nie będą potrzebne, co stworzyłoby możliwość ich wykorzystania na inny cel.

2. W przypadku jednego spośród dwóch kontrolowanych postępowań prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego<sup>63</sup>, zamawiający w treści SIWZ nałożył na wykonawców obowiązek dołączenia do składanej oferty dowodu wniesienia wadium. Było to niezgodne z art. 25 ust. 1 ustawy Pzp, bowiem w postępowaniu o udzielenie zamówienia zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania. Wyjaśnienia złożone w tym zakresie przez Dyrektora Biura Zamówień Publicznych wraz ze stanowiskiem NIK zamieszczono w punkcie 2.1. części A wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1835-1836, 2002-2128)

## 2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki, oprócz opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych, zostały poniesione w szczególności na wspomaganie działalności charytatywno-opiekuńczej, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz remonty zabytkowych obiektów sakralnych.

W efekcie zrealizowanych przez Ministerstwo wydatków majątkowych (205,7 tys. zł, tj. 33,1% planu po zmianach) m.in.:

- wykonano migrację środowiska IT na platformę wirtualizacyjną – 95,9 tys. zł,
- zakupiono komputery osobiste i laptopy – 62,6 tys. zł,
- zmodernizowano system audio-wideo – 17,7 tys. zł,

<sup>63</sup> BZP-WPP-2374-2-4/004-DT-PN-ML/2017 pn. *Migracja środowiska IT na platformę wirtualizacyjną wraz z dostawą niezbędnej infrastruktury fizycznej oraz budowa Systemu Backupu (kwota wydatku poniesiona w ramach części 43 to 104,8 tys. zł).*

- zbudowano system Backupu (dostawa, instalacja i konfiguracja urządzeń wraz z wszelkimi elementami niezbędnymi do budowy systemu) – 9,0 tys. zł.  
(dowód: akta kontroli str. 2118-2731)

Niewykonanie planowanych wydatków majątkowych wynikało m.in. z rezygnacji z ujętych w planie budżetu trzech zadań: modernizacji systemu ESOM (200,0 tys. zł), dostawy komputerów osobistych i tabletów (300,0 tys. zł) i budowy systemu informatycznego do udzielania zamówień publicznych w MSWiA (8,0 tys. zł).

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego, rezygnacja z modernizacji systemu ESOM wynikała z braku uzgodnień między MSWiA i Ministerstwem Cyfryzacji, uniemożliwiających realizację zadania, a sfinansowanie zakupu komputerów osobistych i laptopów zrealizowano z części budżetowych 17, 42 i 43, dokonując zakupu na potrzeby pracowników całego Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 2732-2825)

W części 43 realizowano w 2017 r. trzy zadania: w ramach funkcji 3 – *Edukacja, wychowanie, opieka* – zadanie 3.2 – *Szkolnictwo wyższe*, obejmujące jedno podzadanie i jedno działanie; w ramach funkcji 16 – *Sprawy obywatelskie* – zadanie 16.2 *Przeciwdziałanie dyskryminacji oraz działania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych*, obejmujące jedno podzadanie i trzy działania oraz zadanie 16.3 – *Utrzymanie stosunków między Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, obejmujące jedno podzadanie i cztery działania.

Badanie pod względem spójności podzadań z celem zadania, do którego zostały przypisane, prawidłowości określenia mierników realizacji celów oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów:

- zadania 16.2. *Przeciwdziałanie dyskryminacji oraz działania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych* (cel *Zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych*),
- podzadania 16.2.1. *Przeciwdziałanie dyskryminacji oraz działania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych* (cel *Zwiększenie integracji społeczności romskiej w Polsce poprzez działania w obszarze edukacji, aktywizacji zawodowej, ochrony zdrowia oraz poprawy zdrowy sytuacji mieszkaniowej*),
- zadania 16.3 – *Utrzymanie stosunków między Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi* (cel *Zagwarantowanie członkom wspólnot religijnych poszanowania wolności sumienia i wyznania*),
- podzadania 16.3.1 – *Realizacja zadań z zakresu stosunków pomiędzy Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi* (cel *Zapewnienie właściwej realizacji zadań z zakresu stosunków pomiędzy Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*)

wykazało w szczególności, że:

- cel zadania 16.2. oraz miernik (*Liczba osób będących odbiorcami zadań realizowanych na rzecz podtrzymania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, w stosunku do liczby osób należących do tych mniejszości os./os*) realizacji celu zadania zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej,
- mierniki realizacji celu podzadania 16.2.1 (*Liczba Romów uczestniczących w Programie integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020 w stosunku do liczby osób deklarujących przynależność do romskiej mniejszości etnicznej w %*), zadania 16.3 (*Procent załatwionych spraw z zakresu poszanowania wolności sumienia i wyznania, w terminie krótszym niż przewidziany w Kodeksie Postępowania Administracyjnego w stosunku do liczby spraw rozpatrzonych w terminie w %*) i podzadania 16.3.1 (*Liczba załatwionych spraw z zakresu stosunków między Państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi w szt.*) zostały określone niezgodnie z wymaganiami noty budżetowej (szczegółowy opis zawarto poniżej),

- monitoring mierników prowadzony był przez DWRMNiE w trybie kwartalnym (zadanie 16.2) i półrocznym (podzadanie 16.2.1, zadanie 16.3 i podzadanie 16.3.1) oraz przez Departament Budżetu (dysponenta głównego), który poprzez analizę efektów realizacji zadań monitorował stopień realizacji celów w trybie półrocznym,
- wartość mierników realizacji celów: zadania 16.2 – *Przeciwdziałanie dyskryminacji oraz działania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych* wyniosła 6,9, tj. 113,1% planu; podzadania 16.2.1 – *Przeciwdziałanie dyskryminacji oraz działania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych* – 75,86%, tj. o 0,86 punktu procentowego (p. p.) powyżej planu; zadania 16.3 – *Utrzymanie stosunków między Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi* – 82%, tj. o 278 p. p. poniżej planu; podzadania 16.3.1 – *Realizacja zadań z zakresu stosunków pomiędzy Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi* – 2600, tj. 121,5% planu.  
(dowód: akta kontroli str. 2251-2353, 2400-2466, 2494-2528, 2547-2554)

Minister SWiA, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 43, dokonując m.in. okresowych ocen wykonania planu dochodów i wydatków za I półrocze 2017 r. i za trzy kwartały 2017 r. oraz analiz dotyczących wykonania budżetu państwa u układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 7-240, 2354-2399, 2624-2625, 3761-3871, 3889-4092)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. Przyjęty algorytm obliczenia wartości miernika podzadania 16.2.1 określony w *Zestawieniu celów i mierników – BZCM* (załącznik nr 48 do noty budżetowej), był niezgodny z definicją miernika, gdyż nie uwzględniał odniesienia liczby Romów uczestniczących w Programie integracji do liczby osób deklarujących przynależność do romskiej mniejszości etnicznej, lecz do liczby osób, do których adresowany jest Program integracji, która nie jest tożsama z liczbą osób deklarujących przynależność do romskiej mniejszości etnicznej.

(dowód: akta kontroli str. 2251-2333, 2477-2479)

Dyrektor DWRMNiE wyjaśnił, że *Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014 – 2020 nie jest skierowany do całej populacji romskiej mniejszości etnicznej w Polsce. Należy podkreślić, że społeczność romska jest silnie zróżnicowana pod względem sytuacji ekonomicznej, a co za tym idzie i sytuacji bytowej. Obok niewątpliwie zamożnych Romów, znajdują się całe społeczności żyjące w ubóstwie czy wręcz nędzy. Tak więc ilekroć w Programie integracji pojawiają się sformułowania „Romowie” lub „społeczność romska”, należy rozumieć, że terminy te dotyczą przede wszystkim tych Romów, których udziałem są problemy składające się na generalną konstatację, że są to osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Tym samym należy również wyraźnie wskazać na istnienie grup społeczności romskich w Polsce, które nie potrzebują materialnego wsparcia. Przyjmując powyższe, należy stwierdzić, że liczba Romów, do których adresowany jest Program integracji nie jest tożsama z liczbą osób deklarujących przynależność do romskiej mniejszości etnicznej. Program integracji jest kontynuacją Programu na rzecz społeczności romskiej realizowanego w latach 2004 – 2013, tak więc naturalną konsekwencją tego faktu było również zastosowanie analogicznej nazwy tego miernika. Po wejściu w życie Programu integracji (w 2015 r.) podejmowano próby zmiany nazwy miernika. Efektem uzgodnień w tej sprawie, była jedynie zmiana nazwy mianownika algorytmu na „liczbę osób do których adresowany jest Program integracji”. (...) DWRMNiE podejmie działania zmierzające do doprecyzowania nazwy miernika.*

(dowód: akta kontroli str. 2480-2490 )

2. Cel (*Zwiększenie integracji społeczności romskiej w Polsce poprzez działania w obszarze edukacji, aktywizacji zawodowej, ochrony zdrowia oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej*) podzadania 16.2.1 oraz jego miernik (*Liczba Romów uczestniczących w Programie integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020 w stosunku do liczby osób deklarujących przynależność do romskiej mniejszości etnicznej w %*), obejmuje wyłącznie społeczność Romów, natomiast dwa z trzech wynikających z tego podzadania działań, dotyczy wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych (działanie 16.2.1.2 cel *Zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych*, miernik *Łączny nakład prasy mniejszości narodowych i etnicznych*)

w stosunku do liczby osób należących do tych mniejszości (liczba) i 16.2.1.3 cel Zapewnienie obecności języków mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w życiu publicznym i miernik 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 w %). Było to niezgodne z ust. 64 pkt 3 i 4 załącznika nr 49 do noty budżetowej, zgodnie z którymi cele funkcji i zadań powinny odnosić się do najważniejszych potrzeb społeczno-gospodarczych, cele na poziomie podzadań i działań stanowią uszczegółowienie celów określanych na wyższych poziomach układu zadaniowego, a miernik wskazuje stopień realizacji celu działalności państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2251-2353, 2477-2479)

Dyrektor DWRMNiE wyjaśnił, że wskazana sytuacja występuje od wielu lat, jednakże zastosowanie analogicznych nazw zadania (16.2) i podzadania (16.2.1) do tej pory nie budziło zastrzeżeń. W ocenie DWRMNiE wspomniana zbieżność nazw może budzić wątpliwości natury formalnej, to jednak oddaje specyfikę merytorycznych zadań realizowanych przez Ministra SWiA w tym zakresie.

Wyjaśnił też, że działania podejmowane w ramach Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014 - 2020, które finansowane są z części 83 budżetu państwa realizowane są w obrębie podzadania 16.2.1(...). W ramach tego samego podzadania (16.2.1), tym razem jednak w odniesieniu do działań finansowanych z części 43 budżetu państwa wyodrębniono trzy różne działania w tym również działanie 16.2.1.2 cel - Zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz 16.2.1.3 cel - Zapewnienie obecności języków mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w życiu publicznym. W obu przypadkach, tj. dla wydatków z części 83 i 43 ma zastosowanie miernik pn. Liczba Romów uczestniczących w Programie integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020 w stosunku do liczby osób deklaruujących przynależność do romskiej mniejszości etnicznej (%).

Poinformował, że (...) w porozumieniu z właściwymi departamentami MSWiA, DWRMNiE zamierza dokonać analizy (...) w zakresie nazewnictwa mierników podzadania/podzadań oraz algorytmów ich wyliczania i jeżeli wyniki analizy doprowadzą do konkluzji, iż konieczna jest zmiana w w/w zakresie, DWRMNiE podejmie stosowne działania korygujące.

(dowód: akta kontroli str. 2480-2490)

3. Przyjęty w zadaniu 16.3 miernik *Procent załatwionych spraw z zakresu poszanowania wolności sumienia i wyznania, w terminie krótszym niż przewidziany w Kodeksie Postępowania Administracyjnego w stosunku do liczby spraw rozpatrzonych w terminie (%)* oraz algorytm jego obliczania zostały określone w sposób dopuszczający różne interpretacje, przez co wartość miernika w planie na 2017 r. została błędnie obliczona na poziomie 360% (zinterpretowano, że w mianowniku należy ująć wyłącznie sprawy załatwione w dniu przypadającym na ostatni dzień terminu). Tym samym przyjęty miernik nie wypełniał wymogu zawartego w ust. 64 pkt 1 załącznika nr 49 do noty budżetowej stanowiącego, że cele i mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym. Dopiero w połowie 2017 r. skorygowano algorytm wyliczania miernika (doprecyzowano, że w mianowniku należy ująć wszystkie sprawy załatwione w terminie i przed terminem) co spowodowało, że jego planowana wartość wykazana w sprawozdaniu Rb-BZ1 za I półrocze wynosiła 79%. Wykonanie za 2017 r. wyniosło 82%.

(dowód: akta kontroli str. 2251-2353, 2478-2479)

Dyrektor DWRMNiE w wyjaśnieniach potwierdził błędne wyliczenie planowanego miernika oraz wskazał, że w porozumieniu z właściwymi departamentami MSWiA, DWRMNiE zamierza dokonać analizy jej struktury w zakresie nazewnictwa mierników oraz algorytmów ich wyliczania i jeżeli wyniki analizy doprowadzą do konkluzji, iż konieczna jest zmiana w w/w zakresie, DWRMNiE podejmie stosowne działania korygujące.

(dowód: akta kontroli str. 2480-2493)

4. Zastosowany dla podzadania 16.3.1 miernik *Liczba załatwionych spraw z zakresu stosunków między Państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi (szt.)* nie spełnia wymagania określonego w ust. 64 pkt 4 załącznika nr 49 do noty budżetowej, gdyż nie wskazuje na stopień realizacji celu podzadania *Zapewnienie właściwej realizacji zadań z zakresu stosunków pomiędzy Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*. Zaplanowanie, że za określoną kwotę zostanie załatwiona określona liczba spraw nie oznacza jeszcze, że obsługa tych spraw w ramach zaplanowanej kwoty będzie realizowana właściwie, np. stosownie do liczby wpływających spraw lub upływu czasu oczekiwania zainteresowanego na załatwienie sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 2251-2353, 2477-2479)

Dyrektor DWRMNIe wyjaśnił, że realizacja celu, zawiera się w działaniach, które zmierzają do załatwienia wszystkich spraw wpływających do Departamentu. Załatwianie wszystkich spraw jest wyrazem realizacji w/w celu, natomiast znaczna liczba i coroczny wzrost ilości spraw wpływających i jednocześnie załatwionych pozwala pozytywnie ocenić profesjonalność i organizację pracy DWRMNIe oraz jednocześnie pokazuje wymierny obraz skutecznego działania Państwa w sferze stosunków między Państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi.

(dowód: akta kontroli str. 2480-2493)

Należy wskazać, że pomiar polegający na ustaleniu liczby spraw załatwionych nie daje wiedzy o tym, jaki stanowi to udział w liczbie wszystkich wniesionych spraw.

5. Ministerstwo nie dochowało należytej staranności w celu zapewnienia efektywnego funkcjonowania w 2017 r. Elektronicznego Systemu Obsługi Mniejszości (ESOM), co spowodowało, że przy ponoszeniu od 2015 r. wydatków na budowę i utrzymanie ESOM nie została zachowana zasada gospodarowania środkami publicznymi określona w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ufp.

W 2017 r. w części 43 nie zrealizowano zadania inwestycyjnego *Modernizacja Systemu Elektronicznego Systemu Obsługi Mniejszości (ESOM)*, na które w planie według ustawy budżetowej przeznaczono 200,0 tys. zł. Część środków (88,0 tys. zł) została wykorzystana na realizację innych zadań, a kwota 112,0 tys. zł została zablokowana.

Ustalono, że MSWiA protokołem zdawczo-odbiorczym z 31 grudnia 2015 r. przejęło ESOM od Centrum Cyfrowej Administracji, potwierdzając, że przejmowane zadanie zostało prawidłowo zrealizowane, a powstałe produkty są zgodne z wymaganiami. Jednym z załączników do protokołu zdawczo-odbiorczego był *Wykaz rozszerzeń niezbędnych do realizacji w trybie utrzymania*. Wartość początkowa nabycia systemu ESOM wynosiła 584 540,45 zł<sup>64</sup>. 30 czerwca 2017 r. wygasła umowa zawarta przez MSWiA rok wcześniej z Centralnym Ośrodkiem Informatyki na kwotę 147,6 tys. zł, której przedmiotem było świadczenie usług zapewniających poprawne i nieprzerwane funkcjonowanie ESOM<sup>65</sup>. Od tej pory system ESOM nie jest objęty usługą serwisową.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DWRMNIe w ramach modernizacji ESOM, która w 2017 r. nie doszła do skutku, miały być wprowadzone wszystkie rozszerzenia niezbędne do niezakłóconego funkcjonowania ESOM, które zostały szczegółowo określone w załączniku do protokołu zdawczo-odbiorczego z 31 grudnia 2015 r., a w dalszej kolejności co najmniej rozpoczęty proces dostosowywania ESOM do innego niż w 2016 r. trybu udzielania dotacji w MSWiA (zmiana szeregu formularzy, w tym wniosku o udzielenie dotacji, ramowego wzoru umowy, dopuszczenie możliwości składania przez podmioty aplikujące o środki finansowe wniosków o ponowne rozpatrzenie złożonych wniosków).

Jednak, jak wyjaśnił Sekretarz Stanu, MSWiA nie miało i nadal nie ma możliwości samodzielnego utrzymania i rozwoju ESOM, w ramach struktury resortu.

W latach 2016-2017 trwały rozmowy pomiędzy MSWiA i MC w sprawie ustalenia właściwości podmiotowej do administrowania ESOM. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy

<sup>64</sup> Wartość ujęta w dokumencie OT 1119/DWRoMNIe/16.

<sup>65</sup> Nr 244/DWRMNIe/4.8/2016.

Dyrektora DWRMniE, MSWiA stało na stanowisku, że to Minister Cyfryzacji, nadzorujący podmiot, który wyprodukował ESOM powinien przyjąć odpowiedzialność za jego utrzymanie.

Minister Cyfryzacji stał jednak na stanowisku, że jedynym sposobem pozwalającym na uwzględnienie propozycji MSWiA są zmiany przepisów prawa i wprost wskazanie, że minister właściwy do spraw informatyzacji jest podmiotem utrzymującym ESOM.

ESOM, który w 2017 r. – w związku z nieprzeprowadzeniem modernizacji – nie osiągnął zakładanej funkcjonalności, w tym m.in. nie był w stanie obsługiwać całości korespondencji z dotowanymi (w tym składania wniosków o dotacje, wniosków o aneksy oraz sprawozdań kwartalnych, częściowych i końcowych) W efekcie spowodowało to powrót do tradycyjnego papierowego obiegu dokumentów między MSWiA i dotowanymi<sup>66</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1185-1211, 2705-2825, 2969-3068, 3872-3888)

Zdaniem NIK, MSWiA po przejęciu systemu ESOM, stosownie do zakresu zadań za które odpowiada, powinno w 2017 r. zapewnić efektywne wykorzystanie tego narzędzia informatycznego zbudowanego dla elektronicznej obsługi procesu naboru i sprawozdawczości w zakresie dotacji udzielanych mniejszościom narodowym i etnicznym. Okres jaki upłynął od momentu przejęcia ESOM był w ocenie NIK wystarczający do takiego zorganizowania zadania, które miał wspierać, aby wsparcie to było efektywne. Nie stanowi przy tym usprawiedliwienia długotrwałe uzgadnianie z Ministrem Cyfryzacji kwestii dotyczących właściwości kompetencyjnej do utrzymanie systemu, tym bardziej, że było ono nieskuteczne, a podmiotowa odpowiedzialność za realizację tego zadania nie budzi wątpliwości.

MSWiA po przejęciu systemu ESOM powinno zapewnić pełną funkcjonalność narzędzia informatycznego zbudowanego dla elektronicznej obsługi procesu naboru i sprawozdawczości w zakresie dotacji udzielanych mniejszościom narodowym i etnicznym. Obowiązek ten wynika z zakresu zadań, które obejmuje część 43. Odstąpienie od planowanej modernizacji ESOM w 2017 r. spowodowało powrót do tradycyjnego papierowego obiegu dokumentów między MSWiA i dotowanymi, powodując ich wykluczenie cyfrowe w procedurze pozyskiwania środków na swoją działalność.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez dysponenta części 43 w zakresie objętym kontrolą. Planowane wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. NIK wskazuje jednak m.in. na niezapewnienie efektywnego funkcjonowania systemu ESOM oraz na niezgodności mierników zadania i podzadania z notą budżetową.

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

<sup>66</sup> Na utrudnienia w pracy w związku z niedziałającym ESOM już 1 marca 2017 r. zwracała uwagę przedstawicielka mniejszości narodowych i etnicznych w czasie LIX posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (RB-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone terminowo, prawidłowo pod względem merytorycznym (z wyjątkiem sprawozdania Rb-BZ1) i formalno-rachunkowym. Sprawozdania sporządzono na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań (z wyjątkiem sprawozdania Rb-BZ1).

(dowód: akta kontroli str. 241-795, 1311, 1322-1327, 1435-1463, 1480-1517, 1546-1585, 2529-2530, 2541-2634, 2643-2694, 3761-3871, 3889-4092)

Do dnia zakończenia kontroli sporządzono korekty następujących sprawozdań:

- Rb-27, Rb-BZ1, Rb-N (sprawozdania jednostkowe dysponenta głównego),
- Rb-27, Rb-28, Rb-BZ1, Rb-N (sprawozdania zbiorcze dysponenta części 43),
- Rb-28 oraz Rb-BZ1 (sprawozdania dysponenta III stopnia),
- Rb-N (sprawozdanie dysponenta II stopnia - Centrum Projektów Polska Cyfrowa).

Korekty dotyczyły zmian kwot należności i zobowiązań oraz wykonania mierników podzadania 16.2.1. i działania 16.2.1.3. W związku z otrzymanymi korektami sprawozdań, dysponent części 43 sporządził korektę łącznych sprawozdań Rb-27, Rb-28 i Rb-BZ1.

(dowód: akta kontroli str. 2565-2577, 2585, 2598-2599, 2606, 2633-2634, 2671-2672, 2675-2677)

Ustalone  
nieprawidłowości

W rocznym jednostkowym sprawozdaniu Rb-BZ1 sporządzonym przez DB oraz w łącznym sprawozdaniu za 2017 r. w części 43 podano wartość wykonania miernika podzadania 16.2.1. jako 74,96%, mimo że faktyczna wartość wykonania wynosiła 75,86%. Było to niezgodne z § 10 ust. 1. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>67</sup>, zgodnie z którym kierownicy jednostek sporządzają sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 2563-2564, 2584)

Dyrektor DWRMNIe wyjaśnił, że w przekazanym do Departamentu Budżetu (...) Roczny sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2017 r. wkradła się oczywista omyłka pisarska polegająca na błędnie wpisanej wartości miernika dla podzadania 16.2.1. Po weryfikacji danych pozyskanych z Urzędów Wojewódzkich wartość tego miernika w 2017 r. wyniosła 75,86%. DWRMNIe przygotował dla Departamentu Budżetu niezbędną korektę w tym zakresie.

Błąd został usunięty w ramach korekty sprawozdań Rb-BZ1.

(dowód: akta kontroli str. 2565-2566, 2585)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 43 oraz przez Ministerstwo, sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Dysponent części terminowo przekazywał objęte badaniem sprawozdania, a wartości w nich zawarte wynikały ze sprawozdań jednostkowych. Sprawozdania jednostkowe Ministerstwa były zgodne z ewidencją księgową. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym (z wyjątkiem jednostkowego sprawozdania Rb-BZ1 sporządzonego przez DB oraz łącznego sprawozdania Rb-BZ1) i formalno-rachunkowym. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na ocenę.

<sup>67</sup> Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.

## VI. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. dokonanie korekty mierników zadania 16.1, podzadania 16.2.1, zadania 16.3 i podzadania 16.3.1 stosownie do wymogów zawartych w nocie budżetowej.
2. zapewnienie spójności między wartościami mierników stopnia realizacji celów zawartych w Planie działalności Ministra SWiA a planem wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.
3. dokonywanie blokad zaplanowanych wydatków niezwłocznie po stwierdzeniu nadmiaru środków i braku możliwości ich efektywnego wydatkowania.
4. zapewnienie poprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania Elektronicznego Systemu Obsługi Mniejszości (ESOM).
5. ujmowanie w ewidencji księgowej dotyczącej Funduszu operacji gospodarczych wynikających z faktur, w sposób uwzględniający wymogi uor.
6. zwiększenie skuteczności kontroli poprawności sporządzania sprawozdań Rb-BZ1.
7. żądanie od wykonawców wyłącznie dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne.

## VII. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania NIK  
o sposobie wykorzystania  
uwag i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 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 23 kwietnia 2018 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Krzysztof Kwiatkowski

.....  
*Podpis*