



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

KAP.410.001.05.2020

Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 17 – Administracja publiczna, części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego

Tekst ujednoczony
zgodnie z treścią Uchwały Nr 38/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 maja 2020 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej Ministerstwo lub MSWiA)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, od 14 sierpnia 2019 r. ¹ (od 9 do 13 sierpnia 2019 r. Zastępujący Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji), poprzednio Elżbieta Witek od 4 czerwca 2019 r. do 9 sierpnia 2019 r. ² , poprzednio Joachim Brudziński od 9 stycznia 2018 r. ³ do 4 czerwca 2019 r. ⁴ (dowód: akta kontroli str. 11)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Tadeusz Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/20/2020 z 17 stycznia 2020 r. 2. Andrzej Brunejko, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/21/2020 z 17 stycznia 2020 r. 3. Maciej Bukowski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/22/2020 z 17 stycznia 2020 r. 4. Krzysztof Stasiak, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/23/2020 z 17 stycznia 2020 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny: <ul style="list-style-type: none">– wykonania budżetu państwa na rok 2019, 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,– wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego (dalej FR lub Fundusz), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu.
Zakres kontroli	W odniesieniu do części budżetowych ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich⁶, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2019 r. nr 1131.14.2019 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 749), Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1092).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. nr 1131.7.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 477), Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 sierpnia 2019 r. nr 1131.13.2019 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 743).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. nr 1131.6.2019 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 476).

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁶ Środki europejskie wystąpiły w części 17.

- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ (dalej ufp).

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 kontrolę prawidłowości windykacji zaległości).

Podstawą sformułowania oceny części budżetowych w wymienionych wyżej obszarach były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy porównawczej wykonania planu dochodów i stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- analizy mierników,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerwy ogólnej i rezerw celowych,
- kontroli przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym - limitów środków na wynagrodzenia,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków,
- analizy udzielania i rozliczania dotacji w części 43,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej, dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonywaniem budżetu państwa w ramach części 17 i 43.

W odniesieniu do Funduszu ocenie podlegały w szczególności:

Zakres kontroli

- realizacja przychodów Funduszu,
- wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań,
- analiza miernika zadania 4.5 – *Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego* i podzadania 4.5.1 – *Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym ujmowania w nich należności i zaległości,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 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 powyższych obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

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

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

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

III. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

A. Część 17 – Administracja publiczna

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 17 – Administracja publiczna.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Wydatki – poza przypadkami wskazanymi poniżej w nieprawidłowościach – zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp. i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Sprawozdania budżetowe zostały sporządzone terminowo i rzetelne. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieuzasadnionej zwłoce w podjęciu przez dysponenta części decyzji o blokowaniu wydatków,
- niecelowym wnioskowaniu o środki z rezerwy celowej w kwocie 260,0 tys. zł,
- sporządzaniu tytułów wykonawczych i zgłoszenia wierzytelności do syndyka masy upadłości na nieobowiązujących wzorach oraz opieszałości w przesyłaniu dłużnikom wezwań do zapłaty,
- zawarciu umowy na zakup licencji oprogramowania antywirusowego, w sposób nie w pełni zabezpieczający interesy MSWiA.

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

B. Fundusz Rekompensacyjny

OCENA OGÓLNA

Dysponent Funduszu prawidłowo zrealizował plan przychodów i kosztów oraz gospodarował wolnymi środkami Funduszu. Terminowo i w pełnej wysokości przekazywał środki finansowe na wypłatę rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP. Dysponent Funduszu poprawnie sporządził sprawozdania Rb-Z i Rb-BZ2.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

- ujęciu ze zwłoką w księgach rachunkowych zaległości w kwocie 37,6 tys. zł z tytułu nadpłaty rekompensaty, które pochodziły z III kwartału 2017 r. i wykazaniu ich dopiero 31 sierpnia 2019 r., co było niezgodne z art. 20 ust. 1 oraz z art. 6 ust. 1 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*⁹ (dalej uor);
- nieujęciu w ewidencji księgowej należności na łączną kwotę 2 686,5 tys. zł w przypadku dwóch spraw dotyczących dochodzenia w postępowaniach sądowych nienależnie wypłaconych rekompensat, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 oraz z art. 6 ust. 1 uor.

Konsekwencją wyżej wskazanych nieprawidłowości było wykazanie w sprawozdaniach Rb-N, Rb-33 i Rb-40 za 2019 r. i w latach ubiegłych, niepełnego obrazu należności i przychodów i negatywna opinia o tych sprawozdaniach. Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, stwierdzone nieprawidłowości spowodowały obniżenie oceny Funduszu do opisowej.

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

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Wydatki – poza przypadkiem wskazanym poniżej w nieprawidłowości - zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków

⁸ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁹ Dz.U z 2019 r. poz. 351, ze zm.

publicznych. Sprawozdania budżetowe zostały sporządzone terminowo i rzetelne. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nierzetelnym przygotowaniu danych do opisu przedmiotu zamówienia nieobjętego przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp)¹⁰.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, stwierdzona nieprawidłowość nie spowodowała obniżenia oceny.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

A. Część 17 – Administracja publiczna

OBSZAR 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019¹² (dalej ustawa budżetowa), dochody budżetu państwa w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 30,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 364,2 tys. zł, tj. ponad dwunastokrotnie wyższej od planowanej oraz stanowiącej 242,3% kwoty dochodów z roku ubiegłego (150,3 tys. zł). Dochody pochodziły głównie z wpływów z tytułu:

- zwrotów niewykorzystanych dotacji (246,7 tys. zł),
- kar pieniężnych i zryczałtowanych kosztów postępowania orzeczonych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: Komisja Orzekająca) (41,6 tys. zł),
- odsetek od płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości przez beneficjentów PO WER, naliczonych i wpłaconych w związku z rozwiązaniem obowiązujących umów o dofinansowanie (25,7 tys. zł).

Wyższe niż w 2018 r. dochody uzyskano głównie ze zwrotów niewykorzystanych dotacji oraz wpływów z tytułu kar pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 393-397, 456-479, 413-415, 1108-1111, 1256-1260, 3439, 3798, 3802-3804)

Na koniec 2019 r., według łącznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 17 wystąpiły należności w łącznej kwocie 779,7 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 378,7 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. kwota należności była niższa o 77,3 tys. zł, tj. o 9,0%, a kwota zaległości netto była wyższa o 70,7 tys. zł, tj. o 23,0%.

U dysponenta części 17 kwota zaległości zmniejszyła się z 590,1 tys. zł w 2018 r. do 434,7 tys. zł w 2019 r., tj. o 26,3%. Zaległości netto w porównaniu do 2018 r. były na takim samym poziomie i wyniosły 44,9 tys. zł.

W Ministerstwie wzrost należności (z 266,9 tys. zł w 2018 r. do 345,0 tys. zł w 2019 r., tj. o 29,3%), w tym zaległości netto (z 263,1 tys. zł do 333,9 tys. zł, tj. o 26,9%) dotyczył przede wszystkim kar pieniężnych i zryczałtowanych kosztów postępowania orzeczonych przez Komisję Orzekającą.

(dowód: akta kontroli str. 3441, 3777-3785, 3806-3807, 3825)

Szczegółową kontrolą objęto w Ministerstwie 20 spraw związanych z egzekucją zaległości na łączną kwotę 91,9 tys. zł (27,5% kwoty zaległości). Wykazała ona, że (poza przypadkami opisanymi poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) Ministerstwo prowadziło systematyczną kontrolę terminowości zapłaty należności Skarbu Państwa oraz terminów przedawnienia należności. W 2019 r. nie umarzono i nie odraczano należności pieniężnych. Ustalono, że Przewodnicząca Komisji Orzekającej wydała dwa postanowienia o rozłożeniu

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

na raty zaległości w łącznej kwocie 11,5 tys. zł¹³, na podstawie art. 155 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴ (dalej: ustawa o naruszenie dyscypliny). Ponadto, w dwóch przypadkach wystąpiły przedawnienia należności na kwotę 8,2 tys. zł. Przedawnienia nastąpiły pomimo prowadzonego postępowania egzekucyjnego¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 3414-3430, 3456)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie windykacji zaległości stwierdzono nieprawidłowości, polegające na tym, iż w trzech przypadkach na 20 zbadanych spraw sporządzono tytuły wykonawcze i zgłoszenie wierzytelności do syndyka masy upadłości na nieobowiązujących wzorach oraz zawierające błędy¹⁶. W czterech przypadkach na 20 zbadanych, przesyłanie wezwań do zapłaty dłużnikom wynosiło od jednego do czterech miesięcy od daty uprawomocnienia się orzeczenia o uznaniu osoby za odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stanowiło to naruszenie art. 153 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 155 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny, zgodnie z którym przewodniczący komisji orzekającej niezwłocznie przekazuje obwinionemu prawomocne orzeczenie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, do którego dołącza wezwanie do uiszczenia, w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, kosztów postępowania oraz kary pieniężnej, o ile zostały orzeczone.

(akta kontroli str. 3375-3413)

Jak wyjaśniła Przewodnicząca Komisji Orzekającej (będąca jednocześnie Wicedyrektorem Departamentu Prawnego MSWiA) przyczyną powyższych nieprawidłowości były pomyłki pisarskie przy sporządzaniu tytułów wykonawczych oraz zmiana rozporządzenia, w którym wprowadzono nowy wzór tytułu wykonawczego. Odnośnie długotrwałego kierowania wezwań wskazała, że wynikały one przede wszystkim z dużego obciążenia pracowników prowadzących sprawy związane z egzekucją należności.

W sprawie dokumentów przekazanych syndykowi Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego wyjaśniła, że *Zgłoszenie wierzytelności (...) niezgodnie z wymaganymi warunkami (formą), było skutkiem powierzenia zadania osobie działającej w zastępstwie pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę. Trudna sytuacja kadrowa skutkowała skierowaniem zadania do realizacji przez osobę niemającą aktualnej wiedzy w zakresie obowiązujących procedur oraz wymogów postępowania egzekucyjnego.*

(akta kontroli str. 3356-3374)

¹³ Postanowienie z 3 stycznia 2019 r. na kwotę 0,9 tys. zł. i z 13 września 2019 r. na kwotę 10,6 tys. zł.

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1440 ze zm.

¹⁵ Stosownie do art. 39 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny nie można wykonać kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jeżeli od dnia uprawomocnienia się orzeczenia upłynęły 2 lata.

¹⁶ Pismem z 10 lutego 2020 r. (3023-SEE-2/BA/45087/2020/AT) Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu zawiadomił MSWiA o nieprzystąpieniu do egzekucji administracyjnej wskazując, że przesłane tytuły wykonawcze sporządzono niezgodnie z art. 27 § 1 pkt 12 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm.), który wskazuje, że tytuł wykonawczy winien zawierać datę doręczenia upomnienia, a jeżeli doręczenie upomnienia nie było wymagane, podstawę prawną braku tego obowiązku. Wskazał ponadto, że błędnie określono datę urodzenia zobowiązanego. Pismem z 9 października 2017 r. (1425-SEE.710.471.2017.BA/WP) Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego w Radomiu zawiadomił o nieprzystąpieniu do egzekucji wskazując, że przesłane tytuły wykonawcze sporządzono na nieobowiązującym wzorze określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z 16 maja 2014 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 650). Pismem z 28 czerwca 2019 r. (BAF-WF-323-18/2019) syndyk masy upadłości zwrócił przesłane przez MSWiA zgłoszenie wierzytelności wskazując, że winno być przesłane na adres Sędziego - Komisarza i spełniać warunki określone w art. 239 i 240 ustawy z dnia 2 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 498, ze zm.) i być sporządzone w oryginale i odpisie na formularzu określonym w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 17 grudnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru pisemnego zgłoszenia wierzytelności oraz zakresu danych objętych zgłoszeniem wierzytelności za pośrednictwem rejestru (Dz. U. z 2015 r. poz. 2240).

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. wydatki budżetu państwa w części 17 zostały zrealizowane w kwocie 42 409,3 tys. zł, co stanowiło 97,6% planu po zmianach (43 472,5 tys. zł). W porównaniu do 2018 r. wydatki były wyższe o 4 738,4 tys. zł, tj. o 12,6%.

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie wyniosły 36 501,3 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu po zmianach (37 453,5 tys. zł). W porównaniu do 2018 r. wydatki w Ministerstwie były wyższe o 4 662,4 tys. zł, tj. o 14,6%.

Wyższy niż w 2018 r. poziom wydatków wynikał m.in. z większego zapotrzebowania wsparcia technicznego na rekonfigurację infrastruktury sprzętowej dla Centrów Powiadamiania, zakupów licencji do systemów informatycznych oraz zwiększonego zapotrzebowania na zadania związane z funkcjonowaniem Urzędu (m.in. zakupy materiałów i wyposażenia).

(dowód: akta kontroli str. 273-420, 439-452, 456-479, 583-586, 1108-1112, 1469, 3442-3444, 3463-3535, 3786-3797, 3808-3811, 3826)

Wydatki poniesione w 2019 r. na wynagrodzenia wyniosły 19 914,9 tys. zł i w porównaniu do 2018 r. – 19 303,6 tys. zł były wyższe o 611,3 tys. zł, tj. o 3,1%. Przeciętne zatrudnienie w części 17 w 2019 r. wyniosło 185 osób i było o 12 osób wyższe niż w 2018 r. W 2019 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7 770,70 zł i było niższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2018 r. (8 053,00 zł) o 282,30 zł, tj. o 3,5%.

(dowód: akta kontroli str. 1097-1103, 1196-1206, 3768-3776)

Wydatki majątkowe (w całości poniesione na zakupy inwestycyjne) wyniosły 4 140,2 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach (4 150,4 tys. zł). Były o 3 230,0 tys. zł, tj. o 354,9% wyższe niż w 2018 r.

W Ministerstwie, z pierwotnie zaplanowanych na 2019 r. pięciu zadań zrealizowano trzy, natomiast po wprowadzonych zmianach w planie wydatków¹⁷, polegających m.in. na zwiększeniu planu wydatków majątkowych o kwotę 6 182,5 tys. zł (w tym z rezerwy celowej o 5 807,1 tys. zł), zrealizowano wszystkie 17 zadań wprowadzonych w trakcie roku.

(dowód: akta kontroli str. 3604-3615, 3793)

Plan wydatków Ministerstwa na 2019 r. w części 17 został zwiększony łącznie o 12 142,6 tys. zł z pięciu pozycji rezerw celowych budżetu państwa¹⁸. Środki pochodzące z rezerw celowych zostały wykorzystane w kwocie 9 426,8 tys. zł, tj. w 77,9%. Wydatki poniesiono m.in. na: świadczenie usługi wsparcia technicznego w ramach podpisanych umów¹⁹, utrzymanie i rekonfigurację Systemu Kopii Bezpieczeństwa dla Systemu Informatycznego Centrum Powiadamiania Ratunkowego (dalej: SI CPR), infrastruktury sprzętowej dla Podstawowego i Zapasowego Ośrodka Krajowego CPR, zakup licencji i oprogramowań antywirusowych.

¹⁷ W trakcie roku zrezygnowano z budowy systemu informatycznego na potrzeby zbiorów publicznych (planowano 1 000,0 tys. zł), modernizacji i rozbudowy systemu zarządzania dokumentami i zadaniami pracowników e-Dok (6,0 tys. zł), systemu ochrony poczty elektronicznej/antyspamowy/antywirusowy (36,0 tys. zł).

¹⁸ Pozycja 8: na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu *System monitorowania usług publicznych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020*, poz. 9 m.in. na realizację zadań wynikających z ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego, (realizacji umów dotyczących świadczenia usług utrzymaniowych dla Podsystemu Zintegrowanej Łączności w Centrach Powiadamiania Ratunkowego, świadczenia usług utrzymaniowych dla Podstawowego Ośrodka Krajowego oraz Zapasowego Ośrodka Krajowego Systemu Informatycznego Centrów Powiadamiania Ratunkowego), poz. 20 na sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla dwóch mianowanych urzędników służby cywilnej, poz. 44 na pokrycie wydatków wynikających z ustawy o zintegrowanym systemie kwalifikacji, poz. 59 na realizację konferencji *Funkcja prewencyjna prawnych form ochrony przyrody przeznaczona dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego*.

¹⁹ Umowy: z dnia 7 stycznia 2019 r. (Nr BZP-WPP-2375-2-33-DT-PN/2018), z dnia 30 marca 2018 r. (Nr BZP-WPP-2375-2-3-DT-PN/2018), z 30 lipca 2018 r. (Nr BZP-WPP-2375-2-5-DT-PN/2018).

Szczegółowe badanie wykorzystania środków przeniesionych do planu wydatków MSWiA z rezerwy celowej (poz. 9 i 59)²⁰ w łącznej kwocie 5 500,0 tys. zł (45,4% rezerw) wykazało, że wydatkowano 3 335,5 tys. zł, tj. 60,6%, zgodnie z przepisami ufp na cele, na jakie rezerwa ta została utworzona.

(dowód: akta kontroli str. 3536)

Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków w części 17, w tym środków przeniesionych z rezerw celowych, wynikało głównie z:

- oszczędności powstałych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (np. na zakup licencji i oprogramowania antywirusowego),
- niższych, niż zakładano, kosztów realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Ministerstwa (np. na bieżącą konserwację w budynkach MSWiA),
- niższych, niż zakładano, wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp (m.in. ze względu na mniejszą niż planowano ilość złożonych wniosków o dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój, co spowodowało niewykorzystanie kwot na umowy o dzieło lub zlecenia, na wyjazdy służbowe i szkolenia),
- mniejszej liczby umów zleceń zawartych z ekspertami zewnętrznymi,
- unieważnienia postępowania (zgodnie z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej) odnośnie realizacji zadania *Modernizacja systemu PKiD Centralnego Punktu Systemu Powiadamiania Ratunkowego*,
- rezygnacji z zadania *Budowa systemu informatycznego na potrzeby zbiorów publicznych*, ze względu na zaprzestanie prac nad zmianą przepisów o zbiorach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 3472-3535, 3536, 3613)

W związku z nadmiarem środków, Minister SWiA dokonał 11 decyzjami blokad planowanych wydatków budżetu państwa w części 17 w kwocie ogółem 4 395,7 tys. zł²¹.

Blokad dokonano po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie, poza jednym przypadkiem opisanym poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 29 kwietnia 2019 r. skierowanym do Ministra SWiA po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., NIK wniosowała, o stosownie przy realizowaniu decyzji o blokowaniu planowanych wydatków formy elektronicznej z wykorzystaniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. Badanie wykazało, że decyzje o blokowaniu planowanych wydatków były realizowane wyłącznie za pomocą systemu TREZOR, zatem wniosek NIK został zrealizowany.

Z budżetu dysponenta części 17 udzielono Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi jednej dotacji na prowadzenie Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań w wysokości 2 525,0 tys. zł (wykorzystano 2 524,6 tys. zł). Badanie wykazało, że dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie, a beneficjent złożył sprawozdanie końcowe z realizacji zadania Dotacja została rozliczona przez MSWiA w lutym 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 1207-1213, 1214-1224, 3457-3462, 3537-3603)

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

(dowód: akta kontroli str. 3808-3811)

²⁰ Badaniem objęto środki z rezerwy celowej (pozycja 9) udzielonej decyzją Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z 15 października 2019 r. (MF/FS7.4143.3.208.2019.MF.5277) w kwocie 5 460,0 tys. zł oraz środki z rezerwy celowej (poz. 59) udzielonej decyzją Ministra Finansów z 6 września 2019 r. (MF/FG2.4143.3.197.2019.MF.3741) w kwocie 40,0 tys. zł (środki z tej rezerwy zostały przeznaczone dla jednostki podległej MSWiA, tj. Narodowemu Instytutowi Samorządu Terytorialnego w Łodzi).

²¹ Decyzje Ministra SWiA z: cztery decyzje z 13 grudnia 2019 r. na łączną kwotę 3 267,0 tys. zł, decyzja z 20 grudnia 2019 r. na kwotę 80,0 tys. zł, trzy decyzje z 30 grudnia 2019 r. na łączną kwotę 967,1 tys. zł, decyzja z 31 grudnia 2019 r. na kwotę 81,6 tys. zł.

Zobowiązania w części 17 na koniec 2019 r. wyniosły 2 076,7 tys. zł i były wyższe o 3,4% niż na koniec 2018 r. (2 008,3 tys. zł). Największy udział miały w nich zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi oraz z tytułu świadczenia wsparcia technicznego, usług serwisowych urządzeń w ramach utrzymania infrastruktury sprzętowej SI CPR. Zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 1182-1185, 3791-3801, 3808-3811)

Szczegółowym badaniem – pod kątem prawidłowości wydatkowania środków, w tym prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych w myśl Pzp oraz stosowania jej wyłączeń – objęto wydatki budżetu państwa w kwocie 8 893,1 tys. zł, poniesione w 2019 r. w Ministerstwie, które stanowiły 24,4% jego wydatków. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym Ministerstwa – dysponenta III stopnia (bieżącym w kwocie 5 597,6 tys. zł i majątkowym w kwocie – 3 295,5 tys. zł). Próba wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) spośród 1 352 zapisów księgowych o łącznej wartości 17 791,1 tys. zł, wyniosła 40 zapisów o łącznej wartości 8 759,2 tys. zł (z tego w grupie wydatków majątkowych dwa zapisy na kwotę 3 295,5 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 38 zapisów na kwotę 5 463,7 tys. zł). Próba wydatków dobranych celowo (według osądu kontrolera) dotyczyła 11 zapisów na łączną kwotę 133,9 tys. zł, spośród których dwa zapisy na kwotę 61,6 tys. zł dotyczyły wydatków majątkowych, a dziewięć na kwotę 72,3 tys. zł dotyczyło wydatków bieżących.

(dowód: akta kontroli str. 267-272, 675-685, 1104-1107, 1621-1629, 1638-1642)

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w Pzp w odniesieniu do jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, którego wartość wyniosła 3 295,5 tys. zł (w 2019 r. wydatkowano całość z tej kwoty)²².

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 trybu udzielania zamówienia publicznego, wyłączenia stosowania Pzp, a także badanie w zakresie stosowania procedur określonych w Pzp oraz w wewnętrznych regulacjach MSWiA²³ nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1641-1957)

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 29 kwietnia 2019 r. skierowanym do Ministra SWiA po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., NIK stwierdziła, że Plan postępowań o udzielenie zamówień jakie przewidziało przeprowadzić MSWiA w 2018 r. został zamieszczony na stronie internetowej po terminie określonym w art. 13a ust. 1 Pzp. Badanie udzielania zamówień publicznych w 2019 r. wykazało, że zamawiający terminowo zamieścił plan zamówień, zatem wniosek NIK został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 587-591, 600-601, 1643-1750)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dysponent części 17 z nieuzasadnioną zwłoką podjął decyzję o blokowaniu planowanych wydatków w kwocie 1 000,0 tys. zł. Ustalono, że na przełomie czerwca i lipca

²² Badaniem objęto postępowanie prowadzone w 2019 r. tj.: nr BZP-WPP-2374-1-36-DT-PN-SZ/2019) pn.: *Zakup oprogramowania Microsoft wraz z licencjami* (umowa nr BZP-WPP-2375-1-32-DT-PN/2019 z 17 grudnia 2019 r. na kwotę 3 295,5 zł, zawarta z Integrated Solutions Sp. z o.o. Wydatek z tytułu wykonanej umowy wyniósł w 2019 r. 3 295,5 zł (w całości pochodzący ze środków cz. 17).

²³ 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 MSWiA z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie organizacji zamówień publicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, zmienione zarządzeniem Dyrektora Generalnego MSWiA nr 26 z dnia 7 czerwca 2017 r., nr 34 z 15 września 2017 r., nr 3 z 5 lutego 2018 r. i nr 26 z 18 lipca 2018 r.

2019 r. zrezygnowano z budowy systemu informatycznego na potrzeby zbiorok publicznych, którego wartość określono na 1 000,0 tys. zł. Pomimo rezygnacji z budowy tego systemu we wskazanym powyżej okresie, dopiero w grudniu 2019 r. Minister SWiA zablokował kwotę 772,3 tys. zł (pozostała część w trakcie 2019 r. została wydatkowana na inne zakupy majątkowe m.in. na zakup samochodu elektrycznego i traktora, których nie planowano na etapie tworzenia budżetu MSWiA na 2019 r.).

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu (dalej: Zastępca Dyrektora DB) wyjaśnił, że (...) *Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonywał blokowania wydatków po upewnieniu się, że potrzeby w zakresie innych zadań, na które wolne środki mogłyby zostać przeniesione w 2019 r. już nie wystąpią (...).*

(dowód: akta kontroli str. 3592-3594, 3614, 3659-3663)

Zdaniem NIK wobec stwierdzonego nadmiaru środków w części 17 możliwe było podjęcie decyzji o blokowaniu znacznie wcześniej, co stworzyłoby możliwość pełnego ich wykorzystania na inny cel.

2. Niecelowo wnioskowano o środki z rezerwy celowej w kwocie 260,0 tys. zł. Ustalono, że w 2019 r. MSWiA zwróciło się do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 9. Decyzją z 15 października 2019 r. Minister Finansów zwiększył plan wydatków MSWiA m.in. o kwotę 260,0 tys. zł z przeznaczeniem na zakup licencji antywirusowych, które zakupiono w grudniu 2019 r. Ustalono, że na przełomie czerwca i lipca 2019 r. kierownictwo MSWiA podjęło decyzję o zaniechaniu prac nad budową systemu informatycznego na potrzeby zbiorok publicznych, na którą zaplanowano wydatki w kwocie 1 000,0 tys. zł.

Zastępca Dyrektora DB wyjaśnił, że *decyzja dotycząca m.in. zakupu oprogramowania (...)* została podjęta przez Kierownictwo MSWiA w dniu 15 kwietnia 2019 r. *Po decyzji został złożony wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 9 z przeznaczeniem na sfinansowanie zakupu urządzeń (...) wraz ze specjalistycznym oprogramowaniem (wydatki bieżące 260,0 tys. zł (...)). W chwili składania wniosku o rezerwę celową nie było w budżecie cz. 17 wolnych środków, które mogłyby być przeznaczone na zakup licencji antywirusowych (...). Pierwszą informację, że środki przeznaczone na budowę systemu informatycznego do obsługi zbiorok publicznych nie zostaną wykorzystane uzyskano w lipcu 2019 r. w czasie opracowywania analizy z wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r. Przeznaczenie tych środków na zakup oprogramowania antywirusowego w kwocie 260,0 tys. zł wymagałoby uruchomienia procedury na podstawie art. 171 ust. 3 ufp, tj. wystąpienia do Ministra Finansów o przekwalifikowanie środków inwestycyjnych na wydatki bieżące. W tym czasie procedura uruchomienia rezerwy już trwała. Występowanie do Ministra Finansów z kolejną procedurą na to samo zadanie, tj. zakupu oprogramowania byłoby ryzykowne, biorąc pod uwagę czas trwania przekwalifikowania środków i zaawansowanie prac uzgodnieniowych dotyczących uruchamiania rezerwy celowej.*

Dyrektor Departamentu Teleinformatyki (dalej: Dyrektor DT) wyjaśniła, że *Wydział Systemu Powiadamiania Ratunkowego Departamentu Teleinformatyki MSWiA pismami z 13, 14 i 21 maja 2019 r. o sygn. DT-WSPR-7771-2-4/6/2019, DT-WSPR-7771-2-4/7/2019 oraz DT-WSPR-7771-2-4/2019 (15) wystąpił do Departamentu Budżetu i Biura Administracyjno-Finansowego z prośbą o przekazanie informacji, czy możliwe było sfinansowanie wydatków na zadania dotyczące utrzymania technicznego i funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego ze środków pozostających w dyspozycji Ministra SWiA w części 17 – Administracja publiczna, poza rozdziałem 75081. Z informacji uzyskanych z DB i BAF, które następnie zostały przekazane do Ministerstwa Finansów, wynikało, że nie było takiej możliwości. Ponadto podała (...), że na etapie kolejno składanych za pośrednictwem BAF i DB wniosków do Ministra Finansów o uruchomienie środków z ww. rezerwy celowej, ww. komórki finansowe MSWiA nie informowały DT o zaistnieniu możliwości sfinansowania realizacji zadań SPR ze środków budżetowych MSWiA, powstałych w wyniku zaniechania realizacji zaplanowanych zadań przez inne komórki organizacyjne MSWiA. W związku z czym DT nie miał żadnej wiedzy o takiej ewentualności.*

(dowód: akta kontroli str. 3499-3502, 3643-3700)

W ocenie NIK, dysponent części 17 dysponując „uwolnionymi” środkami finansowymi po zaniechaniu budowy systemu informatycznego na potrzeby zbiorów publicznych powinien je zablokować lub przeznaczyć na sfinansowanie innych zadań, co w części uczyniono kupując m.in. samochód elektryczny i traktor ogrodowy. Należy przy tym dodać, że pomimo tych zakupów nadal MSWiA posiadało niewykorzystane środki, tak więc wnioskowanie o uruchomienie środków z rezerwy celowej było działaniem niecelowym. W efekcie niewykorzystane środki finansowe na realizację systemu informatycznego zostały zablokowane w wysokości 772,3 tys. zł, a środki finansowe w kwocie 260,0 tys. zł otrzymane z rezerwy celowej na zakup licencji antywirusowych zostały wykorzystane w 43,3%, natomiast pozostała część została również zablokowana.

Powyższe działania w ocenie NIK świadczą o tym, że nadzór i kontrola dysponenta części 17, o którym mowa w art. 175 ust. 1 i ust. 2 upf nie był w tym zakresie należycie sprawowany.

3. Zawarto umowę na zakup licencji oprogramowania antywirusowego, której zapisy nie w pełni zabezpieczały interesy MSWiA, co było działaniem nierzetelnym.

Ustalono, że 9 grudnia 2019 r. MSWiA zawarło umowę, której przedmiotem był zakup licencji oprogramowania antywirusowego (1400 sztuk licencji jednorocznych i 1115 sztuk licencji trzyletnich). W § 3 ust. 1 umowy podano, że aktywacja licencji musi nastąpić w dniu 16 grudnia 2019 r. Natomiast w § 4 ust. 1 umowy wskazano, że licencje uprawniają do bezpłatnego pobierania aktualizacji baz sygnatur oraz nowych wersji programu przez okres 12 miesięcy od dnia 16 grudnia 2019 r. lub od daty odebrania przedmiotu umowy (odbior licencji protokołem zdawczo-odbiorczym nastąpił 10 grudnia 2019 r.).

Ustalono, że na dzień 29 lutego 2020 r. z zakupionych 1115 licencji trzyletnich wykorzystano 1082 licencje (pozostały 33), a z zakupionych 1400 licencji jednorocznych wykorzystano 1212 licencji (pozostało 188).

Dyrektor DT wyjaśniła, że (...) *Pozostałe zakupione licencje zostaną wykorzystane do zabezpieczenia nowoutworzonych stanowisk szkoleniowych oraz stanowisk developerskich, testowych i produkcyjnych do przetwarzania w bieżącym roku.*

(dowód: akta kontroli str. 3616-3642, 3649-3650)

W ocenie NIK w umowie zawarto zapis, który nie zabezpieczał w pełni interesów MSWiA, bowiem przyjęto jedną datę okresu obowiązywania ważności wszystkich licencji, niezależnie czy będą one wykorzystane w dniu odbioru, czy też nie. Gdyby natomiast w umowie wprowadzono zapis, iż aktywacja dla każdej pojedynczej licencji może nastąpić niezależnie od daty odbioru, to okres ważności licencji byłby automatycznie przedłużony. Obecnie zaś mamy do czynienia z sytuacją, iż licencje są sukcesywnie wykorzystywane, ale utraciły część ważności, gdyż ich aktywacja nastąpiła jednorazowo w grudniu 2019 r. Zdaniem NIK, przy zachowaniu należytej staranności można było przewidzieć sytuację, że licencje zakupione na tzw. zapas zostaną uruchomione w terminie późniejszym w przypadku uruchomienia m.in. nowych stanowisk. szkoleniowych i testowych na zakupionych programach.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 17 zostały zrealizowane w kwocie 30 949,3 tys. zł, co stanowiło 86,1% planu po zmianach (35 943,8 tys. zł). Większość wydatków 98,4 % stanowiły dotacje przekazane przez dysponenta głównego beneficjentom działania 2.18 – *Wysokiej jakości usługi administracyjne*, realizowanego w ramach PO WER.

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej (dalej: DAP) podał, że niższe niż planowane wykonanie wydatków spowodowane było m.in. zwrotami środków finansowych przez beneficjentów (oszczędności w trakcie realizacji projektów) oraz przesunięciem wnioskowania o środki na realizację projektów na 2020 r., wynikającym z opóźnień we wdrażaniu projektów przez beneficjentów.

W porównaniu do roku 2018 (28 339,8 tys. zł) wydatki były wyższe o 2 609,5 tys. zł (o 9,2%), co spowodowane było, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DAP, m.in. wyższą liczbą realizowanych projektów oraz stopniem zaawansowania ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 3701- 3705, 3766-3767, 3812-3816)

Wydatki budżetu środków europejskich w Ministerstwie wyniosły 460,9 tys. zł (całość w ramach PO WER) co stanowiło 70,0% planu po zmianach (658,0 tys. zł). Jak podał Dyrektor BAF niepełne wykonanie planu wynikało głównie z niższej niż planowano liczby wyjazdów służbowych, przeprowadzonych szkoleń oraz oszczędności związanych z absencją chorobową pracowników, co przełożyło się na niższe wydatki na płace wraz z pochodnymi.

(dowód: akta kontroli str. 3371-3374, 3706-3707)

W związku z niższym wykorzystaniem środków europejskich Minister SWiA dokonał dwóch blokad planowanych wydatków w części 17 w łącznej kwocie 4 874,4 tys. zł²⁴. Przyczyną niewykorzystania środków były głównie aktualizacje harmonogramów płatności, na podstawie których środki finansowe wypłacane są beneficjentom projektów wdrażanych w konkursach. Blokad dokonano po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

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

(dowód: akta kontroli str. 3701-3705,3734-3755)

Ustalono, że kwoty wydatków (płatności) z budżetu środków europejskich zrealizowanych przez dysponenta części 17 oraz dokonanych zwrotów, wykazane w księgach rachunkowych (konto 227 – *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*), były zgodne z informacją o zrealizowanych płatnościach oraz o zwrotach środków, przekazaną dysponentowi przez BGK.

(dowód: akta kontroli str. 3757-3765)

Szczegółowym badaniem – pod kątem prawidłowości wydatkowania środków objęto wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 117,1 tys. zł (w całości były to wydatki bieżące) poniesione w 2019 r. w Ministerstwie. Całość próby wydatków dobrana została w sposób celowy (pięć zapisów z konta 227 *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*). Stanowiła ona 25,4% wydatków budżetu środków europejskich w Ministerstwie.

Środki te, zgodnie z decyzją o dofinansowaniu projektu²⁵, związane były z realizacją zadań oraz stanowiły koszty pośrednie i wydatkowane zostały z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, zgodnie z zatwierdzonymi planami rzeczowymi i finansowymi, a także zasadami w zakresie kwalifikowalności dla PO WER.

(dowód: akta kontroli str. 1630-1640)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Wydatki w części 17 poniesione zostały w szczególności na zadania związane m.in. z funkcjonowaniem systemu administracji publicznej i obsługi administracyjnej obywatela, zarządzaniem kryzysowym oraz na zadania wynikające z ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego²⁶.

W efekcie zrealizowanych wydatków majątkowych (4 140,2 tys. zł) m.in.:

²⁴ Blokad dotyczyły środków finansowych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (dalej: PO WER, zrealizowanych w wyniku rozstrzygnięcia konkursów PO WER 02.18.00-IP.01-00-002/17, PO WER 02.18.00-IP.01-00-001/18 i PO WER 02.18.00-IP.01-00-004/18.

²⁵ Projekt pn.: System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP – Decyzja nr POWR.02.18.00-00-0095/16 z dnia 21.12.2016 r. (aneks z 8 października 2018 r.).

²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1077.

- kupiono licencje Microsoft SQL i Windows do systemów komputerowych usprawniające obsługę wydajności i stabilności SI CPR (3 295,6 tys. zł);
- zmodyfikowano i skonfigurowano Podsystem Zintegrowanej Łączności w Centrach Powiadamiania Ratunkowego, Podstawowym i Zapasowym Ośrodkiem Krajowym i Aplikacji Mobilnej Alarm 112 (58,0 tys. zł);
- kupiono samochód z napędem elektrycznym (163,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3614-3615)

W części 17 realizowano w 2019 r. cztery zadania: w ramach funkcji 2 – Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny – zadanie 2.4 Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, obejmujące trzy podzadania w ramach funkcji 4 – Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym – zadanie 4.5 Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jst, obejmujące jedno podzadanie; w ramach funkcji 12 – Środowisko obejmujące zadanie 12.1 – System ochrony i informacji o środowisku, obejmujące jedno podzadanie²⁷; w ramach funkcji 16 – Sprawy obywatelskie – zadanie 16.1 Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela, obejmujące dwa podzadania.

Badanie, pod względem spójności podzadań z celem zadania, do którego zostały przypisane, prawidłowości określenia mierników realizacji celów oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów, realizowanych w części 17: zadania 2.4 i trzech podzadań 2.4.1 *Koordinacja przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego i przeciwdziałanie zagrożeniom, w tym terrorystycznym*, 2.4.2 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych* i 2.4.3 *System powiadamiania ratunkowego*, zadania 12.1 i podzadania 12.1.2 *Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa*; zadania 16.1²⁸ i podzadania 16.1.6 *Realizacja zadań z zakresu prawa humanitarnego* wykazało w szczególności, że:

- cele podzadań były spójne z celem zadania, do którego zostały przypisane;
- cele zadania i podzadań oraz mierniki realizacji podzadań zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej²⁹;
- monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. dane własne Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA, informacje od wojewodów i z Centrów Powiadamiania Ratunkowego);
- miernik (*Liczba zatwierdzonych wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w relacji do liczby wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego wymagających aktualizacji szt./szt.*) realizacji celu podzadania 2.4.1 został wykonany w 62,5 % (plan 8, wykonanie 5), co było spowodowane niezatwierdzeniem jednego planu oraz przekazaniem dwóch planów w grudniu 2019 r. (uniemożliwiło to ich zatwierdzenie w 2019 r.);
- miernik (*Liczba dofinansowanych zadań związanych z budową nowej, modernizacją lub przywróceniem istniejącej infrastruktury technicznej samorządów, infrastruktury prewencyjnej w stosunku do potrzeb szt./szt.*) realizacji celu podzadania 2.4.2 został wykonany na poziomie niższym niż planowano (plan 2 144/252 jednostkowych zadań, a wykonanie 1515/2 252 jednostkowych zadań), co było spowodowane niższą kwotą środków z rezerwy celowej na realizację zadań;
- miernik (*Liczba poprawnie działających CPR do ogółu liczby CPR w kraju szt./szt.*) realizacji celu podzadania 2.4.3 został wykonany w 100% (plan 17, wykonanie 17);

²⁷ Zadanie to było wykonywane przez jednostkę podległą – Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.

²⁸ Zadanie 16.1 obejmowało oprócz podzadania 16.1.6 również podzadanie 16.1.4 *System administracji publicznej i współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego*, które było m.in. przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Departament Budżetu i Finansów NIK (P/19/008 *Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy budżetu zdaniowego*).

²⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1154).

- miernik (Liczba przedstawicieli jst, organizacji pozarządowych, środowiska akademickiego z województwa łódzkiego w stosunku do liczby zaproszonych uczestników konferencji ogółem) w ramach zadania 12.1 – System ochrony i informacji o środowisku, obejmującego podzadanie 12.1.2 – Działania edukacyjno-promocyjne oraz informacyjne został wykonany w wartości wyższej od planowanej (plan 100/300, wykonanie 160/300);
- miernik (Liczba zakończonych poszukiwań prowadzonych przez Krajowe Biuro Informacji i Poszukiwań PCK) w ramach podzadania 16.1.6 – Realizacja celu podzadania zadań z zakresu prawa humanitarnego (szt.) został zrealizowany w ilości 2 636 (plan 2 960). Czynnikiem wpływającym na odchylenie o blisko 11,0% od wartości planowanej było zmniejszenie w 2019 r. liczby zarejestrowanych spraw indywidualnych w Krajowym Biurze Informacji i Poszukiwań PCK. W 2019 r. zarejestrowano ogółem 6 319 spraw indywidualnych, tj. o ok. 9% mniej niż w roku poprzednim (2018 r. – 6 912). Odnotowane zmniejszenie wpływu spraw wskazuje na fluktuacje w poziomie zainteresowania osób indywidualnych i instytucji usługami świadczonymi przez Krajowe Biuro Informacji i Poszukiwań PCK.

(dowód: akta kontroli str. 445-455, 563-569, 3851-3921)

Minister SWiA, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 17, dokonując okresowych ocen wykonania planu dochodów i wydatków za I półrocze 2019 r. oraz analiz budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 12-231, 267-272, 480-562, 633-674, 1578-1611, 3948-3949)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w ramach wykonywania budżetu państwa w 2019 r. w części 17 zrealizowano wydatki budżetowe z zachowaniem, poza opisanymi powyżej nieprawidłowościami, zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i aktach wykonawczych. W rezultacie ich realizacji osiągnięto cele stosownie do otrzymanych środków i zmieniającego się otoczenia zewnętrznego. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wskazują na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli dysponenta nad wykonywaniem budżetu państwa w części 17, sprawowanego na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 17 – Administracja publiczna rocznych łącznych sprawozdań za 2019 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 2019 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. 675-694, 1182-1189, 1476-1483, 1488-1489, 3431-3438, 3805-3842, 3939-3946)

NIK, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., wniosowała do Ministra SWiA o zwiększenie skuteczności kontroli poprawności sporządzania sprawozdań Rb-BZ1 i RB-BZ2. Wobec braku nieprawidłowości w 2019 r. dot. ww. sprawozdań NIK uznaje, że ubiegłoroczny wniosek pokontrolny został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 587-589, 591-592, 602-605, 3842)

Do dnia zakończenia kontroli sporządzono korekty sprawozdania Rb-70 (sprawozdanie dysponenta głównego) w zakresie danych o zatrudnieniu i wynagrodzeniach finansowanych z budżetu środków europejskich oraz sprawozdania RBb-BZ1 (sprawozdanie roczne dysponenta III stopnia) w zakresie zmian wykonania mierników odnoszących się do zadania 16.3, podzadania 16.3.1 oraz działania 2.4.2.2.

(dowód: akta kontroli str. 3772-3773, 3924-3932)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia przez kontrolowaną jednostkę sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych w części 17. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych.

B. Fundusz Rekompensacyjny

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego Funduszu

1.1. Wykonanie planu przychodów Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2019 r. przychody wyniosły ogółem 192 240,7 tys. zł³⁰ i w stosunku do planu według ustawy budżetowej były wyższe o 33 140,7 tys. zł, tj. o 20,8%. Wykonanie wyższych przychodów, jak podał Dyrektor Departamentu Budżetu, wynikało *głównie z nieplanowanej wpłaty z Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR) w kwocie 27 863,9 tys. zł z tytułu rozliczenia za 2018 r. Po zatwierdzeniu przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rocznego sprawozdania finansowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej ZWRSP) za 2018 r. roczne zobowiązanie Zasobu wobec Funduszu Rekompensacyjnego wyniosło 388 263,9 tys. zł, a kwota zaliczek odprowadzonych przez KOWR do FR (...) wyniosła 360 400,0 tys. zł. W związku z tym kwota zobowiązania KOWR wobec FR za 2018 r. wynosiła 27 863,9 tys. zł³¹.*

W 2019 r. główne przychody osiągnięto ze sprzedaży nieruchomości i dzierżawy mienia pochodzącego z ZWRSP (153 600,0 tys. zł) oraz z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych (27 863,9 tys. zł). Pozostałe przychody w kwocie 10 739,3 tys. zł stanowiły głównie odsetki od wolnych środków przekazanych w zarządzanie terminowe u Ministra Finansów (98,7%).

W porównaniu z rokiem 2018, zrealizowane przychody były niższe o 180 957,6 tys. zł, tj. o 48,5%. Zrealizowane przychody były również niższe w porównaniu z rokiem 2017 (o 140 677,3 tys. zł, tj. 42,3%). Dyrektor Departamentu Budżetu podał, że główną przyczyną niższych przychodów w 2019 r. w stosunku do lat 2017-2018 było obniżenie w 2019 r. wpłat z ZWRSP na zasilenie FR na podstawie § 7a rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej

³⁰ Ustalono, że w III kwartale 2019 r. poziom wykonania przychodów wyniósł zaledwie 36 322,7 tys. zł, tj. 22,8 % planu. Znaczny wzrost wykonania przychodów nastąpił w IV kwartale 2019 r. z powodu wpłaty należnej kwoty 153 600,0 tys. zł tytułu zaliczki z Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

³¹ Odmienna sytuacja miała miejsce w 2017 r. i 2018 r., gdyż kwota odprowadzonych zaliczek za 2016 i 2017 r. była wyższa niż zobowiązanie KOWR (wcześniej Agencji Nieruchomości Rolnych) wobec FR. Dlatego też w latach 2017 i 2018 dokonano zwrotu z FR środków nadpłaconych w formie zaliczek kwartalnych w kwotach odpowiednio 94 455,3 tys. zł i 122 688,6 tys. zł.

Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa³², ograniczającego przychody Funduszu na 2019 r. Zmiana spowodowała niższe zasilenia Funduszu w 2019 r. poprzez obniżenie z 70% do 32% kwoty wynikającej z iloczynu powierzchni gruntów sprzedanych w przetargach w danym roku obrotowym i średniej ceny sprzedaży oraz obniżenie z 35% do 7% wpływów z tytułu odpłatnego korzystania z mienia Zasobu.

Zmiana ww. przepisów, która spowodowała obniżenie w 2019 r. wpłat z Zasobu, została ujęta w planie przychodów Funduszu Rekompensacyjnego na 2019 r., który wyniósł 159 100,0 tys. zł i był niższy o 56,5% (o 206 450,0 tys. zł) od planu przychodów z 2018 r. (365 550,0 tys. zł).

Należności Funduszu na koniec 2019 r. wyniosły 153 636,4 tys. zł i w porównaniu do roku 2018 (149 200,0 tys. zł) były wyższe o 4 436,4 tys. zł, tj. o 3,0%. Należność stanowiła zaliczka za IV kwartał 2019 r. od KOWR z tytułu sprzedaży oraz odpłatnego korzystania z mienia ZWRSP (została ona przekazana na rachunek Funduszu 29 stycznia 2020 r.). Na koniec 2019 r. wystąpiły zaległości w wysokości 36,4 tys. zł z powodu nadpłaconej rekompensaty, co szerzej opisano poniżej pkt 2 wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 2976-2999, 3029-3052, 3267, 3268, 3271-3276, 3547, 3244-3248)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1.2. Wykonanie planu kosztów Funduszu

W 2019 r. ze środków Funduszu zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 127 872,1 tys. zł, co stanowiło 31,2% planu według ustawy budżetowej (410 000,0 tys. zł). Największą część kosztów stanowiły wypłaty świadczeń pieniężnych – rekompensat za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (126 629,5 tys. zł, tj. 99,0%). Pozostałe koszty (1 242,6 tys. zł) stanowiła prowizja za obsługę bankową dla BGK oraz koszty dotyczące Systemu Informatycznego Rejestrów (dalej SIR).

W porównaniu do 2018 r. poniesione koszty ogółem zmniejszyły się o 209 221,6 tys. zł, tj. o 62,1%. Wynikało to z niższych, niż planowano wypłat świadczeń, które zależały od liczby wydanych przez wojewodów decyzji przyznających prawo do rekompensaty i wysokości przyznanych rekompensat. Ponadto w 2018 r. kwota kosztów uwzględniała zwrot do KOWR nadpłaconej w 2017 r. zaliczki.

Z wyjaśnień Dyrektora DB wynika m.in., że koszty z tytułu wypłat rekompensat w planie finansowym Funduszu na 2019 r. zostały oszacowane przy założeniu realizacji 4 200 rekompensat w ciągu roku, przeciętnej wysokości rekompensaty – 96,6 tys. zł oraz prognozowanej waloryzacji na poziomie 0,4%. Natomiast kwoty faktycznie wypłaconych rekompensat wahają się od kilkudziesięciu złotych do kilku milionów złotych i są różnie rozłożone w kolejnych latach. Zależy to od zmieniającej się z roku na rok liczby decyzji przyznających prawo do rekompensat przyznawanych przez wojewodów oraz od wartości mienia pozostawionego poza granicami RP, szacowanego przez rzeczoznawców majątkowych na etapie postępowania administracyjnego.

Niższe niż planowano koszty obsługi wypłat świadczeń (1 242,6 tys. zł³³, tj. 41,4% planu) wynikały z mniejszych kosztów wsparcia technicznego SIR oraz niższej prowizji dla BGK, której wysokość zależy od ilości i kwoty tych wypłat.

(dowód: akta kontroli str. 2976-2999, 3029-3052, 3267, 3268, 3271-3276, 3547, 3550-3555)

Zobowiązania Funduszu na koniec 2019 r. wyniosły 960,1 tys. zł i w porównaniu do roku 2018 (1 705,1 tys. zł) były niższe o 745,0 tys. zł, tj. o 43,7%. Największy udział w kwocie zobowiązań ogółem miały zobowiązania z tytułu rekompensat za mienie pozostawione poza

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 1746 ze zm. Dodany § 7a przez § 1 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2365) zmieniającego nin. rozporządzenie z dniem 20 grudnia 2018 r.

³³ W 2019 r. koszty obsługi wypłat świadczeń były niższe o 12,2 %, niż w 2018 r.

obecnymi granicami RP, które mają być wypłacone w 2020 r. (850,6 tys. zł). Na koniec 2019 r. Fundusz nie posiadał zobowiązań wymagalnych, ani zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów lub pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 2976-2999, 3030-3042, 3053-3056, 3271-3276)

Stwierdzone
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 2019 r. wyniósł 846 169,7 tys. zł i był wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 512 286,7 tys. zł, tj. o 153,4%, natomiast od stanu na koniec 2018 r. był wyższy o 59 187,3 tys. zł, tj. o 7,5%. Średni stan środków pieniężnych w 2019 r.³⁴ wynosił 33 826,1 tys. zł.

W okresie od 23 stycznia do 18 grudnia 2019 r. wolne środki Funduszu przekazywane były w zarządzenie terminowe u Ministra Finansów i w zarządzenie *overnight*³⁵. Średnia kwota środków przekazywanych w zarządzenie terminowe wynosiła 45 900,0 tys. zł (najniższa kwota wynosiła 5 000,0 tys. zł, najwyższa – 158 200,0 tys. zł). Kontrola NIK nie wykazała zagrożeń dla terminowej realizacji zadań Funduszu oraz przypadków nieefektywnego przetrzymywania wolnych środków na rachunku Funduszu.

W zarządzaniu terminowym u Ministra Finansów według stanu na 31 grudnia 2019 r. znajdowały się środki w wysokości 838 400,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2976, 2977, 2991-2999, 3022-3029, 3040)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.4. Realizacja zadań Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Badanie realizowanego zadania 4.5 *Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jst*³⁶ i podzadania 4.5.1 o tej samej nazwie, pod względem spójności podzadań z celem zadania, do którego zostały przypisane, prawidłowości określenia mierników realizacji celów oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów wykazało, że:

- cel podzadania był spójny z celem zadania, do którego został przypisany;
- cele zadania i podzadania zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej;
- miernik realizacji zadania i podzadania spełniał wymogi określone w nocie budżetowej;
- monitoring miernika prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (System Informatyczny Rozliczeń);
- miernik (*Wskaźnik wypłaty rekompensat w %*), przewidywany do wykonania w 2019 r. w 100%, został zrealizowany w 98,15%.

W ramach realizacji zadania 4.5 w 2019 r. wypłacono 2 763 rekompensaty na kwotę 126 629,5 tys. zł, tj. o 420 rekompensat mniej (tj. o 13,2%), o 86 360,6 tys. zł mniej (tj. o 40,5%), niż w 2018 r. Najniższa kwota wypłaconej rekompensaty w 2019 r. wyniosła 172,54 zł, natomiast najwyższa – 4 413,0 tys. zł. Średnia wartość wypłaconej rekompensaty wynosiła 46,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3004-3021, 3057-3059, 3240-3240, 3256-3263, 3265, 3266, 3269, 3270, 3550-3555)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

³⁴ Liczony na podstawie stanów środków na dzień 1 stycznia 2019 r. i na koniec poszczególnych miesięcy 2019 r.

³⁵ Na podstawie § 13 rozporządzenia 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).

³⁶ Zadanie i podzadanie realizowane w ramach funkcji 4 Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym.

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.

OBSZAR **2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe**

2.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu rocznych sprawozdań za 2019 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2)

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r.: o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania Rb-BZ2 i Rb-Z sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w kwartalnych i rocznych sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej. W przypadku sprawozdań Rb-N, Rb-33 i Rb-40 za 2019 r. nie wykazano należności z lat ubiegłych na kwotę 2 686,5 tys. zł, z powodu ich nieujęcia w księgach rachunkowych. Ponadto, w sprawozdaniach tych wykazano zaległości w kwocie 37,6 tys. zł, które ze zwłoką ujęto w ewidencji księgowej (szczegółowo opisane w pkt 2.2. w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Oznacza to, że w sprawozdaniach Rb-N, Rb-33 i Rb-40 za 2019 r. oraz wcześniejszych nie zaprezentowano prawdziwego obrazu należności i przychodów. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo.

Biorąc powyższe pod uwagę nie można stwierdzić, że przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 2997, 3000-3004, 3018-3021, 3030-3057, 3120-3130, 3267-3268, 3543-3549)

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

2.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 17 w zakresie Funduszu przeprowadzono na próbie 33 zapisów księgowych na łączną kwotę 1 241,9 tys. zł (1,0% kosztów Funduszu ogółem i 100% kosztów z tytułu zakupu usług pozostałych). Badaniem objęto wszystkie dowody księgowe (faktury VAT), będące podstawą tych zapisów w ewidencji księgowej. Stwierdzono, że dowody księgowe zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a 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. W trakcie kontroli poza niżej opisanymi przypadkami nieprawidłowości nie stwierdzono przypadków, aby księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań Funduszu Rekompensacyjnego były prowadzone nieprawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 3060-3119, 3547-3548)

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

1. W księgach rachunkowych Funduszu Rekompensacyjnego ze zwłoką ujęto należności wymagalne w kwocie 37,6 tys. zł z tytułu nadpłaty rekompensaty (dla osoby fizycznej). Zaległości pochodziły z III kwartału 2017 r., a wykazano je dopiero 31 sierpnia 2019 r. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 uor stanowiącym, że do ksiąg rachunkowych okresu

sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz art. 6 ust. 1 uor, który stanowi, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. W efekcie księgi rachunkowe Funduszu nie spełniały cech jakościowych określonych w art. 24 uor dotyczących rzetelności, bezbłędności i bieżącego prowadzenia.

Ustalono, że DAP MSWiA otrzymał 11 sierpnia 2017 r. ostateczną decyzję nr 1 Wojewody Pomorskiego z 8 czerwca 2017 r. (nr NSP-V.7541.231.2015.KS) w sprawie zwrotu przez zobowiązanego nadpłaconej kwoty rekompensaty, ale zdarzenia tego (powstania należności wymagalnej) nie ujęto w księgach rachunkowych. Skutkowało to niewykazaniem ich w sprawozdaniach kwartalnych Rb-N w 2017 r. i 2018 r. oraz w sprawozdaniach Rb-33, a także Rb-40 Funduszu Rekompensacyjnego. Zaległości zostały ujęte w księgach dopiero kiedy zobowiązany dokonał pierwszej wpłaty (23 sierpnia 2019 r.) na rachunek FR. W konsekwencji wykazano je w sprawozdaniach Rb-N za III i IV kwartał 2019 r. jako należności wymagalne odpowiednio w kwocie 37,2 tys. zł i 36,4 tys. zł, a także w sprawozdaniach za III i IV kwartał Rb-33 (odpowiednio 37,6 tys. zł i 37, 5 tys. zł) i Rb-40 (w tych samych wysokościach).

Ustalono, że DAP dopiero cztery miesiące po otrzymaniu dokumentów, drogą elektroniczną³⁷ poinformował DB o ww. decyzji i zaległościach. Pomimo informacji o zaległościach DB przez 20 miesięcy (od 14 grudnia 2017 r. do 25 sierpnia 2019 r.) nie występował o dokumenty w przedmiotowej sprawie. Skany dokumentów w tym ww. decyzję DAP przesłał do DB po ponad dwóch latach od jej otrzymania.

W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora DB podał m.in., że skany dokumentów dotyczących zobowiązania do zwrotu należności z tytułu rekompensaty (tj. decyzja i tytuł wykonawczy) wpłynęły do DB 28 sierpnia 2019 r. Po ich przeanalizowaniu zostały ujęte w ewidencji księgowej dysponenta Funduszu i od tego momentu zostały wykazane w sprawozdaniach. Przed tym dniem Departament Budżetu nie otrzymał kopii dokumentów, korespondencja e-mailowa nie zawierała ich kopii. Departament Budżetu zgodnie z zakresem swojego działania prowadzi obsługę finansowo-księgową Funduszu, natomiast nie uczestniczy na żadnym etapie postępowań dotyczących rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, ani też nie realizuje zadań z zakresu nadzoru nad wojewodami prowadzącymi postępowania egzekucyjne.

W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora DAP podał m.in., że MSWiA poinformowało Wojewodę Pomorskiego pismem z dnia 22 sierpnia 2017 r. (znak: DAP-WORFR-375-9/2017/JR), iż jest on właściwy do wyegzekwowania nienależnie wypłaconej (...) rekompensaty i zobowiązało go do bieżącego informowania MSWiA o podjętych w sprawie działaniach. Departament Budżetu MSWiA nie prowadził egzekucji nienależnie wypłaconej Panu (...) rekompensaty, a zatem brak było podstaw do przekazania w 2017 r. przez DAP do DB decyzji Wojewody Pomorskiego. Natomiast w momencie, gdy dokonano pierwszej zapłaty, a kwota znalazła się na rachunku bankowym Funduszu Rekompensacyjnego, DAP niezwłocznie przekazał tytuł egzekucyjny do DB. Ponadto niezwłocznie po uzyskaniu informacji od Wojewody Pomorskiego (e-mail z dnia 14 grudnia 2017 r.) DAP przesłał tą informację do DB. Zatem Departament Budżetu w 2017 r. wiedział o prowadzeniu ww. egzekucji przez Wojewodę Pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 3000-3003, 3030-3037, 3044-3052, 3120-3263, 3519-3530)

Zdaniem NIK, należność wymagalna Funduszu powstała z chwilą wydania przez wojewodę ostatecznej decyzji w sprawie zwrotu przez zobowiązanego nadpłaconej kwoty rekompensaty i należało ją ująć w księgach rachunkowych niezależnie od trwającego procesu egzekucji. Księgowanie, zgodnie z art. 20 ust. 1 uor., powinno nastąpić w okresie

³⁷ Wiadomość e-mail do Naczelnika Wydziału Rachunkowości w DB, w którym podano, że Wojewoda Pomorski 8 czerwca 2017 r. wydał decyzję i „zobowiązał Pana /W.E./ do zwrotu nadpłaconej rekompensaty w kwocie 37 587,45 zł”. Pracownik DAP prosił w nim o „podanie informacji, czy na rachunek bankowy wpłynęła omawiana należność”.

sprawozdawczym, w którym zaistniało to zdarzenie gospodarcze. W trakcie egzekwowania należności należało, w miarę odzyskiwania należnych kwot, ujmować w księgach zmniejszenia zaewidencjonowanej wcześniej zaległości. W ocenie NIK, przyczyną nieujęcia zaległości w księgach, a w konsekwencji nieujmowania jej w sprawozdawczości, były niezgodne z przepisami działania komórek organizacyjnych MSWiA odpowiedzialnych za merytoryczne i formalno-rachunkowe zarejestrowanie zdarzenia gospodarczego oraz brak odpowiedniej koordynacji i nadzoru nad tymi komórkami.

Na dzień 28 lutego 2020 r.³⁸ wartość należności wyniosła 35,9 tys. zł. Na rachunek Funduszu wpłynęły środki z tytułu zwrotu rekompensaty w łącznej kwocie 1,6 tys. zł, a kwota kosztów potrąconych przez komornika wyniosła 0,09 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3244-3248)

2. W ewidencji księgowej nie ujęto należności na łączną kwotę 2 686,5 tys. zł z dwóch spraw dotyczących dochodzenia w postępowaniach sądowych wypłaconych rekompensat, z których pierwsza dotyczyła rekompensaty z 2010 r. na kwotę 163,6 tys. zł dla jednej osoby³⁹ oraz druga dotycząca rekompensaty z 2011 r. na łączną kwotę 2 522,9 tys. zł dla trzech osób⁴⁰. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 uor stanowiącym, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz z art. 6 ust. 1 uor, który stanowi, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. W efekcie księgi rachunkowe Funduszu nie spełniały cech jakościowych określonych w art. 24 uor dotyczących rzetelności, bezbłędności i bieżącego prowadzenia.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że w ww. sprawach nadal toczą się postępowania, które rozpoczęły się przed 2017 r., tj. przed przekazaniem przez Ministerstwo Skarbu Państwa (dalej: MSP) kompetencji w zakresie Funduszu Rekompensacyjnego do MSWiA. Należności wynikające z tych spraw nie zostały wykazane w ewidencji księgowej dysponenta Funduszu Rekompensacyjnego, a w konsekwencji w kwartalnych sprawozdaniach RB-N, Rb-33 i Rb-40.

W wyjaśnieniach Minister SWiA (z up. podpisał Grzegorz Ziomek Dyrektor DAP) podał m.in., że powodem nieujęcia ww. należności w ewidencji księgowej było niewykazanie ich w sporządzonym przez Ministerstwo Skarbu Państwa protokole zdawczo-odbiorczym Funduszu Rekompensacyjnego wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r., jako należności

³⁸ Zobowiązany systematycznie w małych kwotach spłacał nadpłaconą rekompensatę. Nie pobierano danych na dzień zakończenia kontroli informacji o stanie dokonanych wpłat, z uwagi na pracę zdalną pracowników MSWiA i kontrolera NIK w dobie zagrożenia epidemiologicznego.

³⁹ W zakresie pierwszej sprawy ustalono m.in., że decyzją (nr NW/XIII/7725b/72/07) z dnia 6 sierpnia 2010 r. Wojewoda Śląski potwierdził prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP, pomijając budynek mieszkalny (którego powierzchnia nie została ujawniona w toku postępowania) nie uwzględniając jego wartości przy wyliczeniu wartości rekompensaty. Spór sprowadza się do wartości mienia i kwoty wypłaty rekompensaty, ponieważ w sprawie występują dwa inne skutecznie kwestionowane operaty szacunkowe. Drugi z nich z 2016 r. mimo, że obejmował również wartość zabudowań, wyceniono na około 1/3 wartości wskazanej w pierwszym, obejmującym tylko grunty). Wojewoda Śląski opierając się na wyroku WSA w Warszawie (z 27 stycznia 2012 r.) wezwał (19 października 2012 r.) do zwrotu kwoty rekompensaty, jako świadczenie nienależnie pobrane. Spowodowało to liczne postępowania odwoławcze w możliwych instancjach, w których do końca 2016 r. uczestniczył, jako dysponent Funduszu Rekompensacyjnego Minister Skarbu Państwa (dalej: Minister SP), a od 2017 r. Minister SWiA. Do dnia 12 marca 2020 r. nie nastąpiło rozstrzygnięcie w sprawie.

⁴⁰ W zakresie drugiej sprawy ustalono m.in., że na podstawie decyzji z dnia 13 października 2011 r. (znak: NW/XIII/7725/169/06), Wojewoda Śląski potwierdził trzem osobom (T.B.-L. i M.B.-J. oraz S.B.) prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia przez J.B. nieruchomości położonej poza granicami RP. Rekompensatę wypłacono 23 grudnia 2011 r. w łącznej wysokości 2 522,9 tys. zł. Kwota ta była nienależnie wypłacona dla ww. osób, ponieważ przedmiotowa nieruchomość została sprzedana, a prawa do niej, w tym do rekompensaty przeszły na inne osoby, które wniosły o jej wypłatę. Po zmianie dysponenta FR na Ministra SWiA sprawa była kontynuowana. W trakcie kontroli NIK, Minister SWiA pismem z dnia 28 lutego 2020 r. (znak: DAP-WOSRFR-7283-41/2019/KW) wystąpił do NSA w Warszawie o przyspieszenie rozpatrzenia skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2018 r. (sygn. akt. I SA/Wa 1236/18), uchylającego decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 6 marca 2018 r. oraz decyzję Ministra SWiA z dnia 24 kwietnia 2018 r.

ujętych w ewidencji dysponenta Funduszu. Komórka merytoryczna nie informowała komórki finansowej o ww. sprawach z uwagi, że postępowania sądowe w niniejszych sprawach nie zostały jeszcze zakończone. Dodał m.in., że *w niniejszej sprawie nie zostały naruszone regulacje wewnętrzne MSWiA, ani przepisy powszechnie obowiązujące, brak jest podstaw do podjęcia jakichkolwiek działań w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 3030-3037, 3044-3047, 3240-3248, 3277-3517, 3519-3530, 3550-3555, 3954-3959)

Zastępca Dyrektora DAP podał, że do momentu wydania prawomocnych wyroków brak było podstawy do zakwalifikowania ich do wymagalnych należności Funduszu Rekompensacyjnego i przekazania stosownej informacji do Departamentu Budżetu.

(akta kontroli str. 3947)

Zdaniem NIK, należności powinny zostać ujęte w księgach rachunkowych niezależnie od faktu, że są przedmiotem postępowania sądowego oraz że nie wykazano ich w protokole zdawczo odbiorczym z 2016 r. Obecny dysponent Funduszu miał od 2017 r. wiedzę i czas, aby ustalić prawidłowe kwoty należności, tym bardziej, że razem z zadaniami MSWiA przejęto także merytoryczne kadry z MSP.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie sporządzenie przez dysponenta Funduszu sprawozdania Rb-N, Rb-40 i Rb-33 za 2019 r., a pozytywnie sprawozdania Rb-Z i Rb-BZ2. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych, które nie zawierały należności z lat ubiegłych w kwocie 2 686,5 tys. zł, przez co nie zaprezentowano prawdziwego obrazu należności i przychodów w trzech ww. sprawozdaniach. Powyższe przypadki wskazują również, że system kontroli zarządczej nie był w pełni skuteczny.

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

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej, dochody budżetu państwa w 2019 r. w części 43 zostały zaplanowane w kwocie 11,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 59,4 tys. zł, tj. 540,0% kwoty planowanej oraz 104,6% kwoty dochodów z roku ubiegłego (56,8 tys. zł). Dochody pochodziły głównie z wpływów ze zwrotów dotacji niewykorzystanych, uznanych za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane w nadmiernej wysokości oraz z naliczonych odsetek (55,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 267-272, 385-386, 388, 393-395, 413-414, 421, 424-426, 413-474, 1108-1113, 1122-1128, 1173-1175, 1256-1261, 1267-1268, 1476-1479)

Na koniec 2019 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 43 wystąpiły należności w kwocie 295,0 tys. zł, z czego zaległości netto stanowiły 179,2 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. kwota zaległości była wyższa o 127,4 tys. zł, tj. o 245,9%. 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 informacji sprawozdawczych za I półrocze wynikało z jakiego tytułu powstały należności (w tym zaległości). Jednocześnie jednostki informowały, że stosują wszystkie przewidziane prawem sposoby egzekwowania należnych dochodów i przekazywania ich do budżetu państwa oraz jakie podejmują działania w kierunku skuteczności ich windykacji, tj. na początku były to wezwania do zapłaty dla dłużnika, jeżeli to nie skutkowało sprawy kierowano do sądów lub do urzędów skarbowych.

Mając powyższe na uwadze dysponent części nie podejmował innych działań w celu zmniejszenia kwoty zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 1122-1128, 1180-1181, 1248-1253, 1267-1268, 1285, 1566-1568, 1573-1574)

Stwierdzone 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 2019 r. w kwocie 194 135,9 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach (194 616,9 tys. zł). W porównaniu do roku 2018 nastąpił spadek wydatków o 4 910,9 tys. zł, tj. o 2,5%. Spadek wydatków spowodowany był przede wszystkim zmniejszeniem dotacji z budżetu państwa dla Funduszu Kościelnego oraz wydatków poniesionych na bieżące funkcjonowanie Urzędu.

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie wyniosły 6 143,3 tys. zł, co stanowiło 96,5% planu po zmianach (6 367,6 tys. zł). W szczególności niższe niż zaplanowano środki wydatkowane na zakup usług remontowych (89,3 tys. zł, tj. 87,5% planu po zmianach). W porównaniu do roku 2018 nastąpiło zwiększenie wydatków o 230,2 tys. zł, tj. o 3,9%, głównie na płace i pochodne (w związku ze wzrostem średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń) oraz na zakupy inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli str. 273-386, 390, 393, 405-407, 411-414, 422-423, 426-448, 570-586, 1108-1117, 1129-1179, 1256-1471, 1476-1486)

W 2019 r. plan wydatków w części 43 zwiększono:

- z rezerwy ogólnej o 6 907,7 tys. zł (wykorzystano 6 722,4 tys. zł, tj. 97,3%), na dotacje na remonty i konserwację zabytkowych obiektów sakralnych i kościelnych oraz kościelnej działalności charytatywnej w ramach Funduszu Kościelnego⁴¹;
- z rezerw celowych o kwotę 23 039,8 tys. zł⁴², którą wykorzystano w całości na sfinansowanie zobowiązań powstałych wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych.
(dowód: akta kontroli str. 695-902, 2189-2250)

NIK, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. wniosowała do Ministra SWiA o zawiadomienie podległych dysponentów o decyzjach wprowadzających zmiany w wydatkach budżetu państwa, w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁴³. Wobec braku nieprawidłowości w ww. zakresie w 2019 r., NIK uznaje, że ubiegłoroczny wniosek pokontrolny został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 587-596, 606-607)

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerwy ogólnej w kwocie 2 928,4 tys. zł (tj. 43,6% wydatkowanej rezerwy) oraz z rezerw celowych w kwocie 23 039,8 tys. zł (tj. 100% kwoty rezerw) wykazało, że zostały one wydatkowane zgodnie z przepisami ufp na cele, na jakie rezerwy zostały przeznaczone. Przyczynami niewykorzystania w pełnej kwocie środków z rezerwy ogólnej było nieprzekazanie uprawnionemu podmiotowi dotacji z powodu nieprawidłowości stwierdzonych w przedłożonym kosztorysie powykonawczym⁴⁴ (100,0 tys. zł) oraz przedstawienie przez ośmiu beneficjentów wniosków o wypłaty środków na kwoty niższe niż wynikające z umów⁴⁵ (85,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2451-2476, 2705-2770)

⁴¹ Poz. rezerwy cz. 81; pięć decyzji Ministra Finansów: nr MF/FS10.4143.3.15.2019.MF.1714 z 21 czerwca 2019 r., MF/FS10.4143.3.20.2019.MF.3150 z 22 sierpnia 2019 r., MF/FS10.4143.3.21.2019.MF.3165 z 23 sierpnia 2019 r., MF/FS10.4143.3.24.2019.MF.3563 z 23 sierpnia 2019 r., MF/FS10.4143.3.36.2019.MF.6321 z 17 grudnia 2019 r. oraz dwie decyzje Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju nr MF/FS10.4143.3.32.2019.MF.5529 z 13 listopada 2019 r., MF/FS10.4143.3.33.2019.MF.5530 z 13 listopada 2019 r.

⁴² Poz. rezerwy 16; dwie decyzje Ministra Finansów: nr MF/FS10.4143.3.34.2019.MF.5837 z 19 listopada 2019 r. i MF/FS10.4143.3.35.2019. MF.6221 z 18 grudnia 2019 r.

⁴³ Dz. U. z 2019 poz. 1718.

⁴⁴ Parafia Rzymskokatolicka p.w. św. Bartłomieja Ap. w Chęcinach.

⁴⁵ Parafia Rzymskokatolicka p.w. Wniebowzięcia NMP w Pilchowie; Parafia Rzymskokatolicka pw. Matki Bożej Królowej Polski w Bielicach; Parafia Rzymskokatolicka pw. Najświętszego Serca Jezusa w Zajączkowie; Parafia Rzymskokatolicka pod wezwaniem Świętego Józefa w Jedwabnie; Parafia Katolicka pw. Św. Jana Jaluźnika w Orchówku; Parafia pw. św. Teresy od Dzieciątka Jezus w Ruskim Brodzie (Przysucha); Parafia Rzymskokatolicka pw. św. Mikołaja w Żarnowie; Parafia Rzymskokatolicka pw. św. Andrzeja Boboli w Starym Mieście.

W związku z nadmiarem środków Minister SWiA podjął osiem decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w części 43 w kwocie ogółem 820,7 tys. zł⁴⁶.

Blokowanie zaplanowanych środków wynikało z:

- niższych niż przewidywano kosztów realizacji zadań (340,0 tys. zł)⁴⁷,
- oszczędności wynikających z rezygnacji podmiotów z realizacji zadań objętych dotacjami celowymi i podmiotowymi (201,4 tys. zł),
- oszczędności dotyczących wymiany tablic w związku z ustaleniem dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości (179,3 tys. zł),
- niezrealizowania umowy na wykonanie remontu w kościele należącym do Parafii p.w. Św. Bartłomieja Ap. w Chęcinach (100,0 tys. zł – poz. rezerwy cz. 81)

i nastąpiło po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

(dowód: akta kontroli str. 903-973, 985-989, 1167-1172, 1207-1247, 2705-2750)

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

(dowód: akta kontroli str. 1129-1136)

Przeciętne zatrudnienie w 2019 r., według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w jednostce budżetowej Rb-70, w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 32 osoby i w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. było wyższe o 1 osobę. W 2019 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego, według sprawozdania Rb-70, wyniosło 8 185,7 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2018 r. było niższe o 53,8 zł, tj. o 0,7%.

(dowód: akta kontroli str. 974-984, 1097-1103)

Wydatki majątkowe wyniosły 1 491,8 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (1 493,0 tys. zł) i były o 293,9 tys. zł, tj. o 24,5% wyższe niż w 2018 r.

W Ministerstwie wydatki majątkowe (w całości poniesione na zakupy inwestycyjne) wyniosły 210,8 tys. zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach (212,0 tys. zł) i były wyższe o 178,3 tys. zł, tj. o 548,6% niż w 2018 r. Z pierwotnie zaplanowanych czterech zadań na kwotę 230,0 tys. zł zrealizowano jedno, natomiast po wprowadzonych zmianach w planie wydatków⁴⁸, polegających m.in. na zmniejszeniu planu wydatków majątkowych o kwotę 18,0 tys. zł, zrealizowano wszystkie sześć zadań wprowadzonych w trakcie roku.

(dowód: akta kontroli str. 1114-1117, 1129-1136, 1167-1179, 1262-1271, 1472-1475)

Zobowiązania w części 43 na koniec 2019 r. wyniosły 12 890,9 tys. zł i były niższe o 0,5% niż kwota zobowiązań na koniec 2018 r. (12 949,3 tys. zł). Wśród zobowiązań najwyższy udział miała składka z Funduszu Kościelnego na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne duchownych (12 622,8 tys. zł) płatna w 2020 r. Zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 1129-1136, 1182-1185)

Z budżetu dysponenta części 43 udzielono dotacji:

- na realizację zadań dotyczących ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego w wysokości 17 111,1 tys. zł (wykorzystano 16 984,5 tys. zł, tj. 99,3%);

⁴⁶ Decyzje Ministra SWiA: z 30 września 2019 r. (w Departamencie Budżetu – dysponent I stopnia na kwotę 115,5 tys. zł), z 30 września 2019 r. (w Departamencie Budżetu na kwotę 64,2 tys. zł), z 13 grudnia 2019 r. (w MSWiA – dysponent III stopnia na kwotę 290,0 tys. zł), z 18 grudnia 2019 r. (w Departamencie Budżetu na kwotę 85,9 tys. zł), z 20 grudnia 2019 r. (w MSWiA na kwotę 20,0 tys. zł), z 24 grudnia 2019 r. (w Departamencie Budżetu na kwotę 115,0 tys. zł), z 30 grudnia 2019 r. (w Departamencie Budżetu na kwotę 100,0 tys. zł) i z 30 grudnia 2019 r. (w MSWiA na kwotę 30,0 tys. zł).

⁴⁷ W tym 143,0 tys. zł przeznaczonych w planie budżetu na modernizację Elektronicznego Systemu Obsługi Mniejszości (ESOM).

⁴⁸ W trakcie roku zrezygnowano z modernizacji systemu ESOM (200,0 tys. zł), modernizacji i rozbudowy systemu zarządzania dokumentami i zadaniami pracowników eDok (2,0 tys. zł), systemu ochrony poczty elektronicznej/antyspamowy/antywirusowy (8,0 tys. zł).

- ze środków Funduszu Kościelnego na działalność charytatywno-opiekuńczą oraz remonty i konserwacje zabytkowych obiektów sakralnych w wysokości 18 005,2 tys. zł (wykorzystano 17 686,1 tys. zł, w tym 6 772,4 tys. zł z rezerwy ogólnej, tj. 98,2%). Niższe wykorzystanie przekazanych kwot dotacji wynikało m.in. z obniżenia kosztów realizacji przewidywanych zadań, nieuznania części kosztów za kwalifikowalne, nieprzekazaniu środków ze względu na ich niezgodności z zawartą umową i kosztorysem lub zwrotów niewykorzystanych kwot dotacji;
- na realizację systemów stypendialnych na rzecz uczniów i studentów pochodzenia romskiego w wysokości 415,5 tys. zł (wykorzystano 413,6 tys. zł, tj. 99,5%);
- na realizację zadań związanych z wymianą tablic informacyjnych w związku z ustaleniem dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości, w wysokości 30,7 tys. zł. (wykorzystano całość dotacji);
- na organizację (przygotowanie) i przeprowadzenie przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej cyklu szkoleń w wysokości 10,4 tys. zł (wykorzystano 3,8 tys. zł, tj. 36,5%).

Kontrolą objęto 16 spośród 654 umów o dotację celową i podmiotową zawartych z beneficjentami w 2019 r., na które wydatkowano 6 007,3 tys. zł, tj. 17,1% wartości wszystkich umów dotacji sfinansowanych ze środków budżetu państwa w części 43 w kwocie 35 118,7 tys. zł (bez dotacji z Funduszu Kościelnego na opłacenie wymagalnych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych)⁴⁹.

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, m.in. dotyczące:

- renowacji klasztoru Opactwa Sióstr Benedyktyn w Żarnowcu;
- remontu więźby dachowej i wymiany pokrycia dachowego w kościele p.w. Zmartwychwstania Pana Naszego Jezusa Chrystusa w Drawsku Pomorskim;
- remontu elewacji klasztoru Archiopactwa Cystersów w Jędrzejowie;
- remontu pokryć dachowych kościoła p.w. Św. Stanisława Kostki w Warszawie;
- budowy Domu Kultury Słowackiej w Jabłonce Orawskiej;
- prowadzenia działalności kulturalnej i wydawniczej (m.in. wydawania czasopism w języku ukraińskim, litewskim, słowackim, prowadzenia audycji radiowych w języku kaszubskim i poświęconych kulturze łemkowskiej, czy podtrzymywania tożsamości mniejszości niemieckiej).

(dowód: akta kontroli str. 1214-1219, 1225-1247, 1496-1565, 2092-2188, 2251-2975)

NIK, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., wniosowała o egzekwowania od podmiotów otrzymujących dotacje obowiązku przekazywania informacji o liczbie odbiorców zadań, zgodnie z przyjętymi w MSWiA zasadami. Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w ww. zakresie w 2019 r. NIK uznaje, że ubiegłoroczny wniosek pokontrolny został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 587-593)

Badaniem pod względem terminowości objęto wydatki w kwocie 152 873,8 tys. zł przeznaczone na opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych⁵⁰. 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 Zakład

⁴⁹ Doboru próby do badania dokonano kierując się osądem kontrolera oraz wielkością kwot dotacji.

⁵⁰ Dotacje udzielone z rozdziału 75822 Fundusz Kościelny.

Ubezpieczeń Społecznych⁵¹, z wyjątkiem składek za listopad 2019 r., które opłacono dwa dni robocze po terminie. Wynikało to z nieznacznej zwłoki w podjęciu przez Ministra Finansów decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 16) na uregulowanie powstałych zobowiązań wymagalnych z tego tytułu wobec ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 990-1018, 1214-1218, 1248-1255)

Szczegółowym badaniem – pod kątem prawidłowości wydatkowania środków (w tym prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych w myśl Pzp oraz stosowania jej wyłączeń) – objęto wydatki budżetu państwa w kwocie 2 088,7 tys. zł, poniesione w 2019 r. w Ministerstwie, które stanowiły 34,0% jego wydatków. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym Ministerstwa – dysponenta III stopnia (bieżącym w kwocie 1 888,0 tys. zł i majątkowym w kwocie 200,7 tys. zł). Próba wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) spośród 412 zapisów księgowych o łącznej wartości 2 251,0 tys. zł, wyniosła 72 zapisy księgowe o łącznej wartości 1 542,1 tys. zł (z tego w grupie wydatków majątkowych trzy zapisy na kwotę 200,7 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 69 zapisów na kwotę 1 341,4 tys. zł). Próba wydatków dobranych celowo (według osądu kontrolera) dotyczyła 49 zapisów na łączną kwotę 546,6 tys. zł, (całość kwoty dotyczyła wydatków bieżących). Ponadto kontrolą objęto wydatki poniesione w 2019 r. w związku z udzielonymi zamówieniami publicznymi na kwotę 64,7 tys. zł (62,6 tys. zł wynikających z MUS i 2,1 tys. zł wynikających z doboru celowego).

(dowód: akta kontroli str. 267-272, 675-685, 1104-1107, 1621-1629, 1638-1642)

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w Pzp w odniesieniu do jednego postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 490,8 tys. zł (w 2019 r. wydatki wyniosły 490,8 tys. zł), jednego przeprowadzonego w trybie zapytania o cenę o wartości 300 tys. zł (w 2019 r. wydatki wyniosły 52,9 tys. zł) oraz jednego, do którego nie miały zastosowania przepisy Pzp (na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy) o wartości 64,0 tys. zł (w 2019 r. wydatki wyniosły 64,0 tys. zł)⁵². Wydatki w części 43 obejmujące ww. zamówienia publiczne wyniosły łącznie 64,7 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że poza przedstawioną niżej nieprawidłowością, wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym jednostki i umowami na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Badanie wyboru trybów udzielania zamówień publicznych, wyłączenia stosowania Pzp, a także badanie w zakresie stosowania procedur określonych w Pzp oraz w wewnętrznych regulacjach MSWiA⁵³, z wyjątkiem przypadku opisanego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* dokonywane było zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 1641-1852, 1945-1957)

NIK, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., wnioskuje o zamieszczanie na stronie internetowej Planu postępowań o udzielenie zamówień w terminie zgodnym z Pzp. Ustalono, że zamawiający terminowo zamieścił plan zamówień na 2020 r., zatem wniosek NIK został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 587-593, 600-601)

⁵¹ Dz. U. Nr 78, poz. 465, ze zm.

⁵² Badaniem objęto postępowania prowadzone w 2019 r.: nr BZP-WPP-2374-1-13-DT-PN-SZ/2019 prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego pn.: *Rozbudowa systemu proxy* (Umowa nr BZP-WPP-2375-1-9-DT-PN/2019 z 2 sierpnia 2019 r., zawarta z Ascomp S.A. Wydatek w ramach części 43 wyniósł w 2019 r. 19,6 tys. zł); nr BZP-WPP-2374-1-22-BAF-ZC-SZ/2019 prowadzone w trybie zapytania o cenę pn.: *Zakup z cykliczną dostawą wody, napojów butelkowanych, kawy, herbaty oraz art. spożywczych* (Umowa nr BZP-WPP-2375-1-19-BAF-ZC/2019 z dnia 10 września 2019 r. zawarta z Hurtownią BB – Bożena Bąk. Wydatek w ramach części 43 wyniósł w 2019 r. 2,1 tys. zł); nr BZP-ZZP-2374-27-DBI-4.8-MZ/2019 prowadzone z wyłączeniem przepisów Pzp pn.: *Zakup zestawu urządzeń systemu łączności niejawniej* (Umowa nr BZP-ZZP-2375-20-DBI-4.8/2019 z 31 maja 2019 r. zawarta z Siltec Sp. z o.o. Wydatek w ramach cz. 43 wyniósł w 2019 r. 43,0 tys. zł.).

⁵³ Patrz przypis 23.

Stwierdzona
nieprawidłowość

Departament Bezpieczeństwa MSWiA (dalej: DBI) w sposób nierzetelny przygotował dane do opisu przedmiotu zamówienia nieobjętego Pzp, opierając się na informacji o umowie zawartej przez ABW, której nie posiadał i nie znał jej treści, a której ważność wygasła w 2017 r.

W ramach procedury udzielania zamówienia z wyłączeniem przepisów Pzp nr BZP-ZZP-2374-27-DBI-4.8-MZ/2019 pn.: *Zakup zestawu urządzeń systemu łączności niejawnej* wartość szacunkowa zamówienia i opis przedmiotu zamówienia został opracowany, a wykonawca wybrany (SILTEC Sp. z o.o.) przez DBI jedynie na podstawie informacji przekazanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁵⁴ (dalej: ABW).

Ustalono, że w opisie przedmiotu zamówienia zawarto w ust. 6 Oświadczenie SILTEC, zgodnie z którym zestaw szyfrujący został wyprodukowany zgodnie z postanowieniami umowy licencji wraz z przeniesieniem autorskich praw majątkowych nr 45/DBTI/2016 z dnia 15 listopada 2016 roku oraz dokumentacją powykonawczą będącą przedmiotem odbioru przez ABW ww. umowy (umowa zawarta przez ABW).

Kontrola wykazała, że umowa z 15 listopada 2016 r. dotycząca uprawnień udzielonych Siltec Sp. z o.o. wskazywała, że licencja udzielona jest na czas trwania umowy jednak nie dłużej niż do dnia 31 stycznia 2017 r. Ponadto dyrektor DBI poinformował, że *Departament Bezpieczeństwa MSWiA (...) nie był w posiadaniu umowy licencji (umowa ABW) nr 45/VI/DBTI/2016 z dnia 15 listopada 2016 r., jak również dokumentacji powykonawczej będącej przedmiotem odbioru przez ABW wskazanej umowy.*

DBI w opisie przedmiotu zamówienia, który jest przekazywany wraz z zaproszeniem do złożenia oferty, zawarło oświadczenie odnoszące się do umowy, której nie posiadało i nie znało jej treści. Ponadto kontrola wykazała, że umowa na którą się powołuje DBI z 15 listopada 2016 r. (umowa ABW) obowiązywała do 31 stycznia 2017 r. DBI nie zweryfikował, czy umowa nadal obowiązuje.

(dowód: akta kontroli str. 1958-2091)

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki, oprócz opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych, zostały poniesione głównie 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 (210,8 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach, dział 750, rozdział 75001, § 6060) m.in.:

- zakupiono specjalistyczne regały do pomieszczeń magazynowych przeznaczonych na archiwum – 138,1 tys. zł;
- zakupiono urządzenia systemu łączności niejawnej – 43,0 tys. zł (zadanie współfinansowane z części budżetowej 42);
- rozbudowano system PROXY (moduł deszyfracji ruchu, moduł ochrony przed malware z funkcją detonacji plików, moduł raportowania oraz moduł zarządzania) – 19,6 tys. zł (zadanie współfinansowane z części 17 i 42);
- zakupiono dwa serwery – 5,9 tys. zł (zadanie współfinansowane z części 17 i 42).

W efekcie zrealizowanych wydatków majątkowych w ramach udzielonych dotacji (1 281,0 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, dział 921, rozdział 92105, § 6230) m.in.:

- zakończono I etap budowy Domu Kultury Słowackiej w Jabłonce Orawskiej – 950,1 tys. zł;
- wyremontowano poddasze w Domu Ludowym w Przemysłu prowadzonym przez Związek Ukraińców w Polsce – 310,0 tys. zł;

⁵⁴ Pisma ABW znak N-Z-31623/2017 z dnia 20 października 2017 r. oraz znak N-Z-1475/2019 z 17 stycznia 2019 r.

- zakupiono instalacje klimatyzacyjne poprawiające funkcjonalność głównej siedziby Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim – 20,9 tys. zł.
(dowód: akta kontroli str. 1114-1117, 1129-1136, 1262-1264, 1167-1172, 1472-1475, 2281-2292, 2413-2450, 2481)

W części 43 realizowano w 2019 r. trzy zadania: w ramach funkcji 10 – *Szkolnictwo wyższe i nauka* – zadanie 10.1 *Zarządzanie systemem szkolnictwa wyższego i nauki*, obejmujące jedno podzadanie i jedno działanie, 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 realizowanych w części 43: zadania 16.2 i podzadania 16.2.1 *Przeciwdziałanie dyskryminacji oraz działania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych*, zadania 16.3 oraz podzadania 16.3.1 *Realizacja zadań z zakresu stosunków pomiędzy Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi* wykazało w szczególności, że:

- cele podzadań były spójne z celem zadania, do którego zostały przypisane;
- cele zadania i podzadań oraz mierniki realizacji podzadań zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej;
- monitoring mierników prowadzony był przez Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej: DWRMNIe) w trybie półrocznym oraz przez DB (dysponenta głównego), który poprzez analizę efektów realizacji zadań monitorował stopień realizacji celów w trybie półrocznym;
- wartość mierników realizacji celów:
 - zadania 16.2 (*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*) wyniosła 6,0, tj. 98,4% planu i była nieco niższa niż planowano;
 - podzadania 16.2.1 (*Liczba Romów uczestniczących w programie integracji społeczności romskiej na w Polsce lata 2014-2020 w stosunku do liczby osób deklarujących przynależność do romskiej mniejszości etnicznej w %*) – 70%, tj. o 7 punktów procentowego (p. p.) poniżej planu;
 - zadania 16.3 (*Procent spraw z zakresu poszanowania wolności sumienia i wyznania załatwionych w terminie krótszym niż przewidziany w Kodeksie Postępowania Administracyjnego w %*) – 73%, tj. o 3 p. p. powyżej planu;
 - podzadania 16.3.1 (*Stosunek liczby spraw administracyjnych z zakresu relacji między Państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, wzruszonych prawomocnym wyrokiem sądu do liczby wszystkich zakończonych spraw administracyjnych z zakresu relacji między Państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w %*) – 1%, tj. 100,0% planu.

(dowód: akta kontroli str. 445-448, 453-455, 563-569, 595-596, 1286-1338, 1566-1577)

Minister SWiA, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 43, dokonując okresowych ocen wykonania planu dochodów i wydatków za I półrocze 2019 r. oraz analiz dotyczących wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 12-231, 480-562, 633-674, 1578-1620)

Ustalono, że w 2019 r. nie zrealizowano zadania inwestycyjnego pn. *Modernizacja Systemu Elektronicznego Systemu Obsługi Mniejszości (ESOM)*, na które w planie według ustawy budżetowej przeznaczono 200,0 tys. zł. W uzasadnieniu do planu stwierdzono, że w *trakcie opracowywania ESOM stwierdzono potrzebę wprowadzenia funkcjonalności, których z uwagi na ograniczone środki finansowe i konieczność zakończenia prac projektowych nie*

można było przeprowadzić na ówczesnym etapie. System jest nadal w fazie wdrażania (...). Minister SWiA w 2019 r. nie opracował kosztorysu i harmonogramu modernizacji Elektronicznego Systemu Obsługi Mniejszości (dalej: ESOM) oraz mimo ubiegłorocznej deklaracji o istnieniu możliwości dokonania modernizacji systemu ESOM siłami własnymi, nie zapewnił jego poprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania, a zaplanowane na 2019 r. wydatki na jego modernizację nie zostały zrealizowane. Oznacza to, że wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. oraz wskazania zawarte w uwadze sformułowanej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 43, nie zostały zrealizowane.

System został uruchomiony przez DT 10 stycznia 2019 r. w wersji w jakiej został przejęty w 2015 r. od COI, jednak bez działającej integracji z ePUAP. Wyznaczonemu pracownikowi DWRMNIe udostępniono login i hasło, w celu dokonania weryfikacji działania systemu i oceny funkcjonalności systemu do obowiązujących rozwiązań organizacyjnych i prawnych.

Jak wyjaśniła Dyrektor DT, w związku z brakiem w Departamencie Teleinformatyki odpowiednich zasobów kadrowych, które posiadałyby stosowną wiedzę, doświadczenie i umiejętności do realizacji prac związanych z modyfikacją systemu ESOM, a w szczególności programistów, DT nie dokonywał we własnym zakresie oszacowania kosztów ponownego uruchomienia systemu ESOM. Z tego względu DT wystąpił do COI o oszacowanie kosztów ponownego uruchomienia systemu z wszystkim funkcjonalnościami dotychczas zaimplementowanymi oraz nowymi.

Dyrektor DWRMNIe poinformował, że wobec braku modernizacji systemu ESOM, w 2019 r. nie przeprowadzono jego testów z udziałem użytkowników, to jest przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. (...) odbyte z przedstawicielami podmiotów funkcjonujących na rynku rozmowy robocze, jak i dialog techniczny potwierdziły brak racjonalnej z punktu widzenia ekonomii - konieczności modernizacji systemu ESOM.

(dowód: akta kontroli str. 587-589, 593-594, 608-632, 1019-1096)

Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MSWiA Krzysztof Kozłowski, ESOM został wyprodukowany przez Centrum Cyfrowej Administracji, które zatrudniało pracowników odpowiedzialnych za stworzenie jego architektury i przyjęcie rozwiązań programistycznych. Mając na uwadze, że po likwidacji Centrum Cyfrowej Administracji Minister Cyfryzacji przejął jego należności i zobowiązania, Departament Teleinformatyki MSWiA zwrócił się do Centralnego Ośrodka Informatyki – instytucji gospodarki budżetowej, dla której organem pełniącym funkcję organu założycielskiego jest minister właściwy do spraw informatyzacji – o przedstawienie szacunkowej wyceny kosztu uruchomienia systemu ESOM. Z przesłanej odpowiedzi wynika, że wspomniany koszt, wraz z dodaniem nowych funkcjonalności, w przypadku obowiązywania Umowy w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. wynosi 736 tys. zł brutto. Przy czym kwota ta mogła ulec zmianie „(...) ze względu na potrzebę doszczegółowienia zakresu prac rozwojowych dotyczących realizacji nowych funkcjonalności systemu”. Oznacza to, że koszt uruchomienia i dostosowania systemu ESOM, określony przez COI, jest znacząco wyższy od jego wartości nabycia. (...). Ze spotkań roboczych przeprowadzonych przez Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w 2019 r. z przedstawicielami dwóch funkcjonujących na rynku podmiotów wynikało, że dysponują one wiedzą i zasobami umożliwiającymi dostarczenie systemu spełniającego wymogi MSWiA przy znacząco niższych kosztach niż koszt uruchomienia systemu ESOM, wraz z dodatkowymi funkcjonalnościami, określony przez COI (...). Biorąc powyższe pod uwagę, w dniu 31 lipca 2019 r. Pan Paweł Szefernaker, Sekretarz Stanu w MSWiA zaakceptował propozycję zaniechania działań na rzecz ponownego uruchomienia systemu ESOM i przystąpienia do rozeznania rynku w celu zamówienia „nowego, sprawdzonego w użyciu i bardziej ekonomicznie uzasadnionego programu wspierającego proces przyznawania dotacji (...)”. W dniu 24 września 2019 r., odbyło się spotkanie z potencjalnym wykonawcą zaproszonym do dialogu technicznego, które pozwoliło na ustalenie, że istnieje możliwość zamówienia na rynku zewnętrznym usługi polegającej na budowie systemu teleinformatycznego wspierającego proces przyznawania dotacji na ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości

kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych przyznawanych na podstawie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Spotkanie umożliwiło ustalenie szacowanej wartości zamówienia (150 tys. zł brutto), jak również horyzont czasowy niezbędny do budowy i wdrożenia systemu. (...). Aktualnie w DWRMNI E finalizowane są prace nad: a) wstępną analizą ryzyka dla ochrony danych osobowych (przetwarzanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego), która została przygotowana przy założeniu, że podmiot zewnętrzny po zbudowaniu i wdrożeniu systemu w MSWiA, będzie świadczył usługę polegającą na utrzymaniu systemu teleinformatycznego w chmurze publicznej, b) arkuszem analizy ryzyka dla procesu przetwarzania danych osobowych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, przy założeniu, że dane osobowe będą przetwarzane w sposób mieszany – podmiot zewnętrzny będzie miał dostęp do danych osobowych w formie elektronicznej, a pracownicy MSWiA w formie elektronicznej i papierowej.

Poinformował również o podejmowanych w MSWiA działaniach związanych z realizacją zamówienia, przewidzianego na 2020 r., którego przedmiot dotyczy „Zakupu lub usługi dostępu do systemu teleinformatycznego wspierającego proces przyznawania dotacji”.

(dowód: akta kontroli str. 587-589, 593-594)

Ustalono, że zadanie dotyczące modernizacji ESOM w ramach aktualizacji Planu zamówień publicznych zostało przekształcone na *Zakup systemu teleinformatycznego wspierającego proces przyznawania dotacji na ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych przyznawanych na podstawie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym lub zapewnienie do generatora ofert zapewniającego możliwość elektronicznego składania wniosków o udzielenie wspomnianych dotacji, z zachowaniem poprzednio zaplanowanej kwoty. Środki nie zostały wykorzystane na ten cel (kwota 143,0 tys. zł została zablokowana przez Ministra SWiA 13 grudnia 2019 r., a za pozostałe 57,0 tys. zł zakupiono komputery). W 2019 r. podobnie jak w latach 2017-2018 ESOM nie był wykorzystywany w procesie składania wniosków o dotacje udzielane mniejszościom narodowym i etnicznym.*

(dowód: akta kontroli str. 587-589, 593-594, 608-632, 1019-1096, 1643-1649, 1662-1673, 1689-1705)

Działania MSWiA w zakresie wykorzystania przejętego 31 grudnia 2015 r. systemu ESOM do procesu udzielania dotacji dla mniejszości narodowych i etnicznych, oceniane w latach ubiegłych przez NIK jako nieskuteczne i niezgodne z zasadami wydatkowania środków publicznych, nie doprowadziły w 2019 r. do rozpoczęcia eksploatacji tego systemu. Ujmowanie w kolejnych rocznych planach finansowych kwoty 200,0 tys. zł na modernizację ESOM, skończyło się w 2019 r., tak jak w 2017 i 2018 r., blokowaniem niewykorzystanej kwoty, wynikającym z ponownego braku realizacji założeń planistycznych. W efekcie doprowadziło to do decyzji *zaniechania działań na rzecz ponownego uruchomienia systemu ESOM*, którego wartość określono na kwotę 585,0 tys. zł (w momencie przejścia systemu przez MSWiA).

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez dysponenta części 43 w zakresie wydatków. Planowane wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. NIK wskazuje jednak na nie dołożenie należytej staranności dla modernizacji i wykorzystania systemu ESOM w procesie udzielania dotacji.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2019 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),
oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 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. 232-266, 675-694, 1118-1166, 1182-1195, 1256-1471, 1476-1483, 1487-1495, 1614-1620)

Do dnia zakończenia kontroli sporządzono korektę sprawozdania Rb-BZ1 (sprawozdanie dysponenta III stopnia) dotyczącą zmian wykonania mierników zadania 16.3 i podzadania 16.3.1. Korekta została uwzględniona w sprawozdaniu Rb-BZ1 dysponenta części 43, złożonym w obowiązującym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 1152-1157, 1312-1313)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia przez kontrolowaną jednostkę sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych w części 43. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych.

V. Wnioski

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

Wnioski

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. Dokonywanie blokad niezwłocznie po stwierdzeniu nadmiaru środków i braku możliwości ich efektywnego wydatkowania.
2. Sporządzanie umów na usługi lub dostawy w sposób, w pełni zabezpieczający interesy MSWiA.
3. Rzetelną analizę potrzeb wydatków budżetowych ze środków pozyskiwanych z rezerw celowych.
4. Bezwzględne kierowanie do dłużników wezwań do zapłaty oraz sporządzanie tytułów wykonawczych i zgłoszenia wierzytelności na obowiązujących wzorach.
5. Wprowadzenie w MSWiA skutecznych regulacji wewnętrznych dotyczących niezwłocznego przekazywania informacji oraz dokumentów dotyczących należności i zaległości z komórki merytorycznej do komórki finansowej w MSWiA, celem bieżącego ujęcia ich w ewidencji księgowej Funduszu Rekompensacyjnego.
6. Ujmowanie w ewidencji księgowej dotyczącej Funduszu Rekompensacyjnego należności z lat ubiegłych dotyczących spraw nienależnie wypłaconych rekompensat stosownie do wymogów uor.
7. Zwiększenie nadzoru dysponenta Funduszu Rekompensacyjnego nad komórką merytoryczną gromadzącą dokumenty spraw rekompensat i nad komórką weryfikującą dane finansowe w tym zakresie.

8. Rzetelne przygotowywanie danych do opisu przedmiotu zamówienia publicznego dla zamówień do których nie stosuje się przepisów Pzp.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁵⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵⁶, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Tekst ujednolicony zgodnie z treścią
Uchwały Nr 38/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 maja 2020 r.

Warszawa, dnia czerwca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
Podpis

⁵⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

⁵⁶ Dz.U. poz.374, 567 i 568.

