

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

KPB – 4100-04-01/2013

Nr ewid. 79/2013/P/13/093/KPB

Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2012 roku
w części 42 Sprawy wewnętrzne
oraz wykonania planów finansowych
Funduszu Wsparcia Policji
Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego
Funduszu Wsparcia Straży Granicznej
Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej
oraz Funduszu Centralna Ewidencja
Pojazdów i Kierowców

Warszawa czerwiec 2013 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość
o gospodarność i skuteczność w służbie
publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się
powszechnym autorytetem najwyższy organ
kontroli państwowej, którego raporty będą
oczekiwanym i poszukiwanym źródłem
informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2012 roku
w części 42 Sprawy wewnętrzne
oraz wykonania planów finansowych
Funduszu Wsparcia Policji
Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego
Funduszu Wsparcia Straży Granicznej
Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej
oraz Funduszu Centralna Ewidencja
Pojazdów i Kierowców**

p.o. Dyrektora Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Marek Bienkowski

Zatwierdzam:

Marian Cichosz

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 05 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

I. OCENA OGÓLNA I SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	4
II. ZAŁĄCZNIKI	13
Załącznik 1. Wystąpienie pokontrolne MSW	13
Załącznik 2. Wystąpienie pokontrolne KGP	45
Załącznik 3. Dochody budżetowe	63
Załącznik 4. Wydatki budżetowe	64
Załącznik 5. Zatrudnienie i wynagrodzenia	65
Załącznik 6. Wydatki budżetu środków europejskich	67
Załącznik 7. Kalkulacja oceny końcowej	68
Załącznik 8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	72

I. Ocena ogólna i synteza wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 42 Sprawy wewnętrzne¹.

Spośród pięciu jednostek objętych kontrolą w cz. 42, trzy otrzymały ocenę pozytywną² (Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej (KG PSP), Komenda Główna Straży Granicznej (KG SG) i Nadwiślański Oddział Straży Granicznej (NwOSG)), a dwie ocenę pozytywną, mimo stwierdzenia nieprawidłowości (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) i Komenda Główna Policji (KGP)).

NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia także wykonanie w 2012 r. planów finansowych funduszy celowych: Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego oraz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

Pozytywnie NIK ocenia realizację w 2012 r. planów finansowych Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, Funduszu Wsparcia Policji oraz Funduszu Wsparcia Straży Granicznej.

Na powyższą ocenę ogólną złożyły się oceny w poszczególnych obszarach, obejmujących realizację wydatków budżetowych, księgi rachunkowe oraz opinie o sprawozdawczości kontrolowanych jednostek. Środki budżetu państwa w cz. 42 zostały wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami i przeznaczeniem oraz planami finansowymi kontrolowanych jednostek.

Minister Spraw Wewnętrznych, zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej *ufp*), prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w części 42. W kontrolowanym okresie przeprowadzono okresowe analizy pobierania dochodów, zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem, zaawansowania i prawidłowości realizacji zadań finansowanych ze środków budżetu państwa.

W trakcie realizacji budżetu w części 42 wystąpiły nieprawidłowości, które dotyczyły przede wszystkim:

- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych i gospodarowania majątkiem MSW,
- nieterminowej realizacji zobowiązań przez KGP, co skutkowało zapłatą odsetek karnych,
- naruszenia w MSW i KGP przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej *Pzp*),
- zlecania podmiotom zewnętrznym zadań należących do zakresu działania Biura Prawnego KG SG.

Szczegółowe wyniki kontroli MSW i KGP zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych, których kopia stanowi odpowiednio załącznik nr 1 i 2 do informacji.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Kryteria oceny zostały zamieszczone na stronie <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

² Szczegółowe wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych udostępnionych na stronie internetowej NIK <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/>

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Synteza wyników kontroli

Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną części 42 budżetu państwa. NIK pozytywnie opiniuje również sprawozdania budżetowe kontrolowanych jednostek za 2012 r.⁵ oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych⁶, a także zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz wykonania wydatków w układzie zadaniowym⁷. Sprawozdania zostały sporządzone przez kontrolowane jednostki na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, terminowo i zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸, 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹ oraz 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁰. Sprawozdania pokazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r.

Księgi rachunkowe

Ocenę pozytywną, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości sformułowano w stosunku do MSW, z uwagi na nieprawidłowości w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz w KGP, ze względu na ustalenia w zakresie zgodności dowodów i zapisów księgowych. NIK pozytywnie ocenia poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej pozostałych dwóch kontrolowanych jednostek (KG PSP i NwOSG)¹¹.

Opinię sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania 530 dowodów księgowych na kwotę 155 322,4 tys. zł, tj. 3,3% pozapłacowych wydatków kontrolowanych jednostek¹².

Nieprawidłowości wpływające na wiarygodność ksiąg rachunkowych MSW dotyczyły nierzetelnego prowadzenia ewidencji środków trwałych i pozostałych środków trwałych, co miało wpływ na wartość majątku ujętego w ewidencji księgowej i wykazywanego w sprawozdaniach finansowych. Stwierdzono również nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania kont 011 *Środki trwałe*, 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* i 800 *Fundusz jednostki* w zakresie ewidencjonowania inwestycji, co spowodowało, że dane zawarte w księgach rachunkowych i w sprawozdaniach finansowych nie przedstawiały w sposób rzetelny i przejrzysty sytuacji majątkowej Ministerstwa.

Kontrola w MSW wykazała również występowanie nieprawidłowości w obszarze tworzenia i wdrożenia zasad (polityki) rachunkowości, jak również w zakresie prowadzonej na jej podstawie ewidencji księgowej i rzetelności ksiąg rachunkowych. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych, natomiast sprawozdania finansowe MSW nie przedstawiały w sposób rzetelny sytuacji finansowej i majątkowej Ministerstwa. Szczegółowe ustalenia dotyczące badania ksiąg rachunkowych Ministerstwa zostały

⁵ Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych.

⁶ Sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, za czwarty kwartał 2012 r.

⁷ Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

⁸ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

¹⁰ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

¹¹ W Komendzie Głównej Straży Granicznej nie przeprowadzano badania próby dowodów i zapisów księgowych, ponieważ obsługę finansową i logistyczną KG SG prowadzi NwOSG.

¹² Zbiór dowodów stanowiących populację wydatków objętą badaniem odpowiadał pozapłacowym wydatkom kontrolowanej jednostki. Określenia tej populacji dokonano z kont posiadających szczegółowość paragrafową z grup paragrafowych 4 - *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* i 6 - *Wydatki majątkowe* z wyłączeniem w grupie 4 następujących paragrafów: 401–408, 411–415, 418–420 i 444.

przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dysponenta cz. 42, którego kopia stanowi załącznik nr 1 do niniejszej informacji.

W zakresie poprawności formalnej (zgodności) dowodów i zapisów księgowych uwagi NIK dotyczyły 106 zapisów w księgach rachunkowych KGP, uchybiających przepisom art. 21 ust. 1 pkt 3 oraz art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości¹³ (dalej *ustawa o rachunkowości* lub *uor*).

Dochody

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, w związku z wynikami analizy przedkontrolnej, kontrola dochodów budżetowych w części 42 została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na 2012 r.¹⁴ w części 42, zaplanowano dochody w wysokości 83 398 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 89 490,2 tys. zł, tj. 107,3% kwoty planowanej. Osiągnięto je głównie z tytułu z tytułu kar umownych pobranych od kontrahentów, grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych i prawnych, wpływów z różnych opłat oraz zwrotu nienależnie pobranych świadczeń zaopatrzenia emerytalnego (14 137,8 tys. zł, tj. 16%). Niższe, od planowanych w ustawie budżetowej, dochody uzyskano w KGP (44 403,6 tys. zł, co stanowiło 82% kwoty zaplanowanej). Na odbiegającą od założeń realizację planu dochodów KGP wpływ miało m.in. nieterminowe regulowanie należności z tytułu kar umownych, brak wpływów z tytułu należności za szkody z lat ubiegłych oraz niższe wpływy od ubezpieczycieli za szkody transportowe.

Dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawione zostały w załączniku nr 3 do informacji.

Wydatki

NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia wydatkowanie środków budżetowych w cz. 42.

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 42 zaplanowano w wysokości 17 619 640 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone do projektu budżetu w tej części zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonywane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

Zrealizowane w części 42 wydatki wyniosły 17 851 179 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 532 985 tys. zł, tj. o 3%. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (56,5% wydatków ogółem w części) i wyniosły 10 139 783 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach oraz w dziale 753. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (40,2% wydatków ogółem w części) i wyniosły 7 139 064 tys. zł, tj. 98,6% planu.

Realizacja wydatków wg grup ekonomicznych w cz. 42 przedstawiała się następująco: wydatki bieżące – 9 761 406 tys. zł (54,7% ogółu wydatków), świadczenia na rzecz osób fizycznych – 7 481 968 tys. zł (41,9%), wydatki majątkowe – 383 658 tys. zł (2,1%), na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 65 032 tys. zł (0,4%planu) oraz dotacje i subwencje – 159 115 tys. zł (0,9% zrealizowanych wydatków).

¹³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330) w brzmieniu obowiązującym w kontrolowanym okresie.

¹⁴ Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

Zrealizowane w tej części budżetowej wydatki bieżące w kwocie 9 761 406 tys. zł, stanowiły 99,8% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2011 r. o 273 718 tys. zł, tj. o 3%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (71%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 6 944 703 tys. zł oraz zakupy towarów i usług w wysokości 383 658 tys. zł (3,9%). Wydatki majątkowe w cz. 42 zrealizowano w wysokości 383 658 tys. zł, tj. 95,1% planu po zmianach i były one niższe od wykonania w 2011 r. o 107 392 tys. zł (o 27,9%). Największą część wydatków na działalność inwestycyjną w 2012 r. przeznaczono w dziale 754 m.in. na: zakupy sprzętu elektronicznego i łączności, uzbrojenia, środków transportu (141 171 tys. zł) oraz budowę nowych i modernizację użytkowanych obiektów oraz infrastruktury (119 786 tys. zł). Wydatki majątkowe w dziale 750 obejmowały m.in. zakup i modernizację sprzętu sieciowego i komputerowego, licencje i oprogramowanie dla Centrum Personalizacji Dokumentów (16 035 tys. zł); doposażenie infrastruktury teleinformatycznej Ministerstwa (4 307 tys. zł); zakup sprzętu informatycznego, zaprojektowanie, wykonanie, wdrożenie i uruchomienie systemu POBYT, dostawę i instalację platformy sprzętowej, przeniesienie i uruchomienie aktualnie eksploatowanej Aplikacji Konsultacyjnej Centralnego Organu Wizowego i Podsystemu Weryfikacji Wniosków Wizowych (4 334 tys. zł).

Dane dotyczące wydatków budżetowych przedstawiono w załączniku nr 4 do informacji.

W ramach kontroli wydatków analizie poddano 17 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zrealizowanych przez kontrolowane jednostki (wartość zawartych umów – 29 366,1 tys. zł). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zamówień publicznych udzielanych w MSW i KGP na łączną kwotę 19 742 tys. zł. Stwierdzone w MSW i KGP nieprawidłowości, na etapie udzielania dwóch zamówień publicznych, dotyczyły ustalenia wartości przedmiotu zamówień z naruszeniem zasad określonych w ustawie Pzp. Ponadto w przypadku jednego postępowania przeprowadzonego przez KGP, wskazano na zbyt późne podjęcie działań w celu jego unieważnienia.

Ponadto stwierdzono, iż w dwóch przypadkach doszło do uszczuplenia środków budżetu państwa w wysokości 27,9 tys. zł, z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań KGP wobec spółek NEXRAD i MEDIA, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁵.

Kontrolą objęto również wydatki poniesione przez kontrolowane jednostki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zlecenia i umów o dzieło. W MSW i NwOSG stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia polegające na braku właściwej kontroli w zakresie zlecenia zadań na podstawie umów cywilno-prawnych. Brak takiej kontroli stwarzał warunki dla niezgodnego z zasadami, określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 ufp, zaciągania zobowiązań obciążających budżet państwa. Uwagi NIK w tym zakresie dotyczyły wynagradzania pracowników MSW pozostających w stosunku pracy, pomimo że nie wykonywali oni w tym czasie pracy na rzecz Ministerstwa. NIK ocenia jako niecelowe i niegospodarne zlecenie podmiotom zewnętrznym zadań należących do zakresu działania Biura Prawnego KG SG, jak również w zakresie, w którym pomoc prawną był w stanie zapewnić Departament Prawny MSW (wydatki na łączną kwotę 69,8 tys. zł).

Szczegółowe wyniki kontroli wydatków MSW i KGP zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Komendanta Głównego Policji, których kopie stanowią załączniki do niniejszej informacji.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

Zatrudnienie i Wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w części 42, w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 141 234 osoby i było niższe, w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r., o 940 osób. Główną przyczyną spadku zatrudnienia były zmiany organizacyjne i związane z tym przeniesienia służbowe pracowników do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w części 42 w 2012 r. wynosiło 4 098 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 112 zł, tj. o 2,8%.

Dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w 2012 r. zawarte zostały w załączniku nr 5 do informacji.

Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu środków europejskich w części 42 zostały zaplanowane w kwocie 38 316 tys. zł. W trakcie roku budżetowego zostały one zwiększone środkami z rezerw celowych o 17 176 tys. zł, do kwoty 55 492 tys. zł. Wydatki te zostały zrealizowane w kwocie 46 188 tys. zł, co stanowiło 83% planu po zmianach oraz 120% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. W porównaniu do wydatków budżetu środków europejskich zrealizowanych w 2011 r., wydatki 2012 r. stanowiły 24,7%.

Niskie wykonanie wydatków w stosunku do planu stwierdzono w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (plan 1 335 tys. zł, wykonanie 0 zł), Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego (plan 1 307 tys. zł, wykonanie 88 tys. zł, tj. 7%) i Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego (plan 2 148 tys. zł, wykonanie 306 tys. zł, tj. 14%). Niewykorzystanie ww. środków wynikało m.in. z unieważnień postępowań przetargowych spowodowanych brakiem ofert lub otrzymaniem ofert, których wartość przekraczała środki ujęte w budżecie projektu, zmiany harmonogramu realizacji projektu i przeniesienia części zadań na 2013 r., uzyskania oszczędności w związku z wyborem najtańszych ofert w przeprowadzonych postępowaniach przetargowych, odstąpienia wykonawcy zadania od umowy lub też z nieterminowego wywiązywania się wykonawców z realizacji umów.

Zestawienie wydatków budżetu środków europejskich w 2012 r. zawarte zostało w załączniku nr 6 do informacji.

Wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego na 2012 r. (FMBP).

Przychody funduszu w 2012 r. wyniosły 3 611,5 tys. zł (180% planu). Główne źródło przychodów (86%) stanowiły środki otrzymane od AMW (155% w stosunku do planu). Pozostałe przychody w wysokości 500 tys. zł pochodziły z odsetek (plan – 0 zł).

Wydatki FMBP w 2012 r. wyniosły 7 413 tys. zł (71% planu). Niższe od planu wykonanie wydatków o 3 088 tys. zł wynikało głównie z powodu unieważnienia postępowania przetargowego i nieterminowej realizacji zadań przez wykonawców. Środki Funduszu zostały wykorzystane na zadania określone w art. 31c ust. 4 ustawy powołującej ten fundusz¹⁶, tj. na realizację zadań inwestycyjnych oraz na modernizację uzbrojenia i wyposażenia organów i jednostek podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych. Stan środków pieniężnych FMB na 31 grudnia 2012 r. wynosił 11 718 tys. zł.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. 2004 nr 163 poz. 1711, z późn. zm.).

Sprawozdania Rb-33 i Rb-40 za 2012 r. zostały sporządzone nierzetelnie, gdyż wolne środki, w kwocie 15 519,4 tys. zł (stan na początek 2012 r.) i 11 717,5 tys. zł (stan na koniec 2012 r.), przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie wykazano w pozycji należności, zamiast w pozycji gotówka i depozyty. W efekcie sprawozdania te nie oddawały prawdziwego stanu środków i należności Funduszu.

NIK pozytywnie ocenia proces planowania przychodów i wydatków Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (zwanego dalej CEPiK) oraz realizację przychodów, natomiast pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono wykonanie wydatków Funduszu.

Przychody CEPiK w 2012 r. wyniosły 120 140 tys. zł i były o 23 878 tys. zł wyższe od planowanych. Wyższe wykonanie planu przychodów wynikało głównie ze wzrostu o 22%, w stosunku do założeń planistycznych, kursu euro stosowanego przez firmy ubezpieczeniowe przy obliczaniu opłaty ewidencyjnej na rzecz CEPiK. Na koniec 2012 r. stan FMB wynosił 124 344 tys. zł (w tym 120 653 tys. zł przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów).

Wydatki CEPiK wyniosły 69 836 tys. zł i stanowiły 59% wielkości ujętej w planie. Niepełna realizacja planu wydatków wynikała m.in. z obniżonych kosztów utrzymania centrum zapasowego SI CEPiK oraz z niewykorzystania rezerw na: zatrudnienie konsultantów na umowę o dzieło lub zlecenie, remonty, zakup materiałów i wyposażenia, rozbudowę i modernizację systemu oraz na pozostałe usługi realizowane na rzecz systemu informatycznego CEPiK.

W wyniku szczegółowego badania wydatków Funduszu CEPiK stwierdzono dwa przypadki niedopełnienia przez zamawiającego obowiązków zamawiającego wynikających z ustawy Pzp.:

- w przetargu nieograniczonym na dostawę 60 licencji specjalistycznego oprogramowania zamawiający nie zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) ogłoszeń o zamówieniu i o udzieleniu zamówienia. Niezamieszczenie ogłoszenia w BZP stanowiło naruszenie zasady zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, sformułowanej w art. 7 ust. 1 ustawy Pzp i mogło mieć wpływ na wynik tego postępowania. Czyn ten wyczerpuje również znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- w przypadku zamówienia z wolnej ręki na świadczenie usługi udostępniania sieci WAN PWPW zamawiający nie zawiadomił Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania w terminie określonym w art. 67 ust. 2 ustawy Pzp, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Szczegółowe ustalenia dotyczące wykonania planów finansowych FMB i CEPiK, zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dysponenta cz. 42, którego kopia stanowi załącznik nr 1 do niniejszej informacji.

NIK ocenia pozytywnie realizację w 2012 r. planów finansowych Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej (FW PSP), Funduszu Wsparcia Policji (FW P) oraz Funduszu Wsparcia Straży Granicznej (FW SG).

W ustawie budżetowej na 2012 r. zaplanowane przychody i koszty realizacji zadań centralnego FW PSP wyniosły 17 487 tys. zł. Po dokonanych zmianach plan finansowy Funduszu został zwiększony do kwoty 35 991 tys. zł. W kontrolowanym okresie poniesiono wydatki FW PSP w wysokości 35 759 tys. zł, co stanowiło 99,4% wydatków ujętych w palnie po zmianach. Środki FWSP zostały przeznaczone na współfinansowanie wydatków bieżących i inwestycyjnych jednostek organizacyjnych PSP.

Wydatki FW P 2012 r. wyniosły 69 866,4 tys. zł i stanowiły 81,8% wydatków planowanych. Środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na: rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby policjantów; realizację zadań inwestycyjnych (budowę i modernizację obiektów); zakupy specjalistycznego sprzętu i pojazdów; usługi remontowe; zakup paliwa, materiałów biurowych oraz części zamiennych do samochodów.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 r. przychody FW SG zostały zrealizowane w kwocie 1 527,1 tys. zł (tj. w 61,2% planu po zmianach). Wydatki zrealizowano w kwocie 1 540,2 tys. zł (60,7% planu po zmianach). Środki Funduszu zostały wykorzystane na zakup m.in.: paliwa do pojazdów służbowych, części samochodowych, sprzętu komputerowego, mundurów specjalistycznych, sprzętu ratownictwa medycznego, środków żywności, motocykli Yamaha i Kawasaki, komputerów stacjonarnych i przenośnych oraz ładowacza czołowego z wyposażeniem.

Szczegółowe ustalenia dotyczące wykonania planów finansowych FW PSP, FW P oraz FW SG, zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Komendantów Państwowej Straży Pożarnej, Policji oraz Straży Granicznej – wystąpienia te zostały zamieszczone na stronie internetowej NIK – <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>.

Informacje dodatkowe

Informacje dodatkowe

NIK, ze względu na stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia związane z wydatkowaniem środków budżetowych oraz nadzorem nad gospodarką finansową, w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników pięciu kontrolowanych jednostek, sformułowała łącznie 11 wniosków pokontrolnych. Wnioski te dotyczyły m.in.:

- ujęcia w księgach MSW rzeczywistego stanu środków trwałych oraz inwestycji rozpoczętych;
- przestrzegania terminów realizacji zobowiązań finansowych KGP;
- realizacji w KG SG ubiegłorocznych wniosków pokontrolnych, poprzez zaniechanie zlecania na zewnątrz zadań z zakresu obsługi prawnej należącej do zakresu działania Biura Prawnego KGSG;
- zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu udzielania zamówień publicznych;
- wzmocnienia nadzoru w KGP nad poprawnością formalną zapisów księgowych ujmowanych w księgach rachunkowych oraz dokonywaniem zmian w planie finansowym;
- wprowadzenia odpowiednich procedur zapewniających prawidłowe korygowanie błędnych zapisów w księgach rachunkowych MSW;
- ujmowania wydatków majątkowych NwOSG w odpowiadającym im paragrafach klasyfikacji budżetowej;
- wzmocnienia nadzoru służbowego nad zawieraniem umów zlecenia i o dzieło.

Komendant Główny Policji i Komendant Główny SG w odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne poinformowali, że przyjęli do realizacji uwagi i wnioski NIK.

Minister Spraw Wewnętrznych w dniu 10 maja 2013 r. zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Przedmiotem zastrzeżeń złożonych przez Ministra była uwaga sformułowana w pkt. 2.2.4 wystąpienia pokontrolnego, dotycząca niewłaściwego działania Dyrektora Departamentu Polityki Migracyjnej MSW, sprowadzającego się do podwójnego wynagradzania (za ten sam czas pracy) podległych jej pracowników, pomimo że pracownicy ci nie świadczyli w tym czasie pracy na rzecz MSW. Uchwałą Kolegium NIK z dnia 29 maja 2013 r. zastrzeżenia zostały oddalone.

Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły łącznie 128 664,5 tys. zł i obejmowały:

- a) **uszczipienie środków publicznych** w łącznej kwocie 1 645,5 tys. zł spowodowane:
 - zapłatą kwoty 1 575,7 tys. zł, z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań KGP wobec spółek NEXRAD i MEDIA oraz przejętych na podstawie porozumienia zobowiązań Centrum Projektów Informatycznych wobec firmy ATM S.A.;
 - zlecaniem podmiotom zewnętrznym zadań należących do zakresu działania Biura Prawnego KG SG (69,8 tys. zł).
- b) **wydatkowanie środków w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa** w łącznej kwocie 44 514,4 tys. zł, spowodowane:
 - nierzetelnym ustaleniem wartości przedmiotu zamówień publicznych w MSW i KGP (19 742 tys. zł);
 - naruszeniem obowiązków zamawiającego, przez Dysponenta Funduszu CEPIK, wynikających z przepisów ustawy Pzp, polegających na niezamieszczeniu ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz niezawiadomieniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania z wolnej ręki (24 517 tys. zł);
 - dokonaniem zmian w planie wydatków Policji na kwotę 255,4 tys. zł, z naruszeniem art. 171 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
- c) **sprawozdawcze skutki nieprawidłowości** w łącznej kwocie 48 651,6 tys. zł, polegające na:
 - nierzetelnym wykazaniu w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 środków pieniężnych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie (w kwotach 15 519,4 tys. zł, wg stanu na początek i 11 717,5 tys. zł, wg stanu na koniec 2012 r.);
 - zaklasyfikowane w NwOSG 6 tys. zł z naruszeniem zasad klasyfikacji wydatków budżetowych;
 - wykazanie, niezgodnej ze stanem faktycznym, wartości środków trwałych i pozostałych środków trwałych w sprawozdaniu finansowym za rok 2011 oraz sprawozdaniach F-03 o stanie i ruchu środków trwałych za lata 2011 i 2012 (kwota 21 408,6 tys. zł, wg stanu na koniec 2012 r.);
 - niedokonaniu na koniec I i II kwartału 2012 r. w MSW kwartalnego przypisu odsetek od niespłaconych w terminie należności, jak również aktualizacji przypisów dokonanych w latach wcześniejszych (kwota 0,1 tys. zł), co stanowiło naruszenie przepisów § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.¹⁷.
- d) **potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości** w łącznej kwocie 33 853 tys. zł (wg stanu na koniec 2012 r.), polegające na nierzetelnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych i gospodarowaniu majątkiem MSW.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.).

II. Załączniki

Załącznik 1. Wystąpienie pokontrolne MSW¹⁸



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KPB – 4100-04-01/2013

P/13/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

¹⁸ Wskazane przez Ministra Spraw Wewnętrznych następujące omyłki pisarskie:

- na str. 3 w akapicie 3 mylnie podano kwotę przychodów funduszu CEPIK w 2012 r. - wykazano 125 140 tys. zł, a powinno być 120 140 tys. zł,
- na str. 16 w ustępie dotyczącym aktu kontroli T III str. 202-216 wskazany jest pkt 4.2.3., który w wystąpieniu pokontrolnym nie występuje zostały sprostowane w trybie art. 35c ustawy o NIK, o czym poinformowano Ministra w dniu 20 maja 2013 r. (nr pisma KPB-4100-04-01/2013).

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/093 Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 42 – Sprawy Wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego oraz Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Mariusz Rycerski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84525 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli T I str. 1-2) 2. Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84528 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli T I str. 3-4) 3. Krzysztof Śleszyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84529 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli T I str. 5-6) 4. Jacek Mrozek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84527 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli T I str. 7-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartłomiej Sienkiewicz, powołany w skład Rady Ministrów na urząd Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 lutego 2013 r. nr 1131-6-2013 o zmianie w składzie Rady Ministrów¹. Jacek Cichocki, Minister Spraw Wewnętrznych powołany na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r., nr 1131-17-2011, o powołaniu w skład Rady Ministrów². Wojciech Kijowski, Dyrektor Generalny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jako dysponent środków budżetu państwa trzeciego stopnia. (dowód: akta kontroli T I str. 18)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 42.

NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia także wykonanie w 2012 r. planów finansowych funduszy celowych: Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (zwanego w dalszej części *FMBP*) oraz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (zwanego dalej *CEPiK*).

¹ M.P. z 2013 r., poz. 160.

² M.P. Nr 102, poz. 1027.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012⁴ dochody w części 42 zostały zrealizowane w wysokości 89 490,2 tys. zł (tj. 107,3% planu). Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Wydatki cz. 42 zrealizowano w wysokości 17 851 179 tys. zł (tj. 99,2% planu po zmianach).

Powyższa ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli kwoty 154 758,8 tys. zł, stanowiącej 0,9% wydatków zrealizowanych w części 42 oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Skontrolowane w Ministerstwie wydatki zostały rzetelnie zaplanowane oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowane. W MSW rzetelnie sporządzono i zrealizowano plan wydatków budżetowych oraz celowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami gospodarowano środkami Funduszy, a ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację budżetu.

Przychody funduszu CEPiK zostały zrealizowane w kwocie 125 140 tys. zł (tj. 125% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej 2012 r.). Wydatki tego Funduszu zrealizowano w kwocie 69 836 tys. zł (59% planu). Niższa ich realizacja wynikała głównie z ograniczenia w 2012 r. wydatków na rozwój systemu informatycznego w związku z planowaną na lata 2013-2015, kosztowną, budową nowej jego wersji. Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 przychody FMBP zostały zrealizowane w kwocie 3 611,5 tys. zł (tj. 125%). Wydatki Funduszu zrealizowano w kwocie 7 413 tys. zł (71% planu po zmianach). Niższa ich realizacja wynikała z przyczyn niezależnych od dysponenta FMBP.

Minister sprawował określony w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej *ufp*) nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne, o czym świadczą ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości, które dotyczyły:

- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych i gospodarowania majątkiem Ministerstwa,
- ujmowania w sprawozdawczości FMBP środków przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie, jako należności funduszu,
- naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych⁶ (dalej *ustawa Pzp*),

⁴ Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis
stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, w związku z wynikami analizy przedkontrolnej, kontrola dochodów budżetowych w części 42 została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 42 zostały zaplanowane w kwocie 83 398 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 89 490,2 tys. zł, tj. 107,3% kwoty planowanej. Na wyższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów wpływ miały wyższe niż planowano dochody z tytułu kar umownych od niezrealizowanych w terminie umów⁷, mandatów i innych kar pieniężnych oraz zwrotów nienależnie pobranych świadczeń emerytalno-rentowych oraz grzywien.

(dowód: akta kontroli str. 19-21)

Największy udział w dochodach stanowiły dochody uzyskane z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych i prawnych oraz wpływów z różnych opłat (15 440,3 tys. zł, tj. 17%) w rozdziale 75404 - Komendy wojewódzkie Policji oraz dochody w rozdziale 75301 Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego (14 137,8 tys. zł, co stanowiło 16% udziału w dochodach).

(dowód: akta kontroli T I str. 19)

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty. W 2012 r., podobnie jak w roku 2011, nie udzielano ulg w spłacie należności.

(dowód: akta kontroli str. T I str. 25-28)

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku badania ksiąg rachunkowych MSW stwierdzono, że na koniec I i II kwartału 2012 r. nie dokonano w Ministerstwie kwartalnego przypisu odsetek od niespłaconych w terminie należności, jak również aktualizacji przypisów dokonanych w latach wcześniejszych, co stanowiło naruszenie przepisów § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁸ (dalej *rozporządzenie w sprawie zasad rachunkowości*). Zgodnie z ww. rozporządzeniem odsetki ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału, w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału. Należna wartość odsetek nie znalazła odzwierciedlenia w księgach rachunkowych, a także nie wykazano jej w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 na koniec I i II kwartału 2012 r. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego MSW przyczyną tego była pomyłka. Aktualizacji kwartalne odsetek dokonano na koniec III kwartału i w trakcie kontroli skorygowano roczne sprawozdanie Rb-27.

(dowód: akta kontroli T III str. 242-252)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych, a stwierdzoną nieprawidłowość uwzględniła w ocenie rzetelności ksiąg rachunkowych i sprawozdań budżetowych.

⁷ W szczególności umowy na działalność sieci OST 112 (Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112) oraz umowy na wdrożenie i dalszą rozbudowę systemu informatycznego SI EMERY.

⁸ Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis
stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 42 zaplanowano w wysokości 17 619 640 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa wyniosły 17 549 728 tys. zł, tj. 99,6% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o 383 017 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o 329 246 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na podwyżkę uposażeń funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu, wypłatę zryczałtowanego ekwiwalentu pieniężnego funkcjonariuszom Policji, SG, PSP i BOR⁹ oraz budowę, rozbudowę, utrzymanie i funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego na terenie kraju.
- ze zwiększenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa o 10 848,7 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków BOR związanych z zakupem samochodów specjalnych, sprzętu i wyposażenia oraz zabezpieczeniem logistycznym działań związanych z ochroną polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i nieplanowanych zadań ochronnych realizowanych w 2012 r.; zakup 240 kompletów ekwipunku dla ratowników GOPR; przystosowanie pomieszczeń siedziby Rządowego Centrum Bezpieczeństwa do zadań związanych z Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 i posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, zakup świadczeń zdrowotnych dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia medycznego oraz dofinansowanie zadania pn. *Uruchomienie systemu Child Alert oraz prowadzenie telefonu interwencyjnego w sprawie zaginionych dzieci* 116 000.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 329 246 tys. zł, w części 42 wykorzystano 312 903 tys. zł, tj. 95%. Z kwoty 10 849 tys. zł, przyznanej w ramach rezerwy ogólnej, wykorzystano 10 102 tys. zł, tj. 93%. Środki uzyskane z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem.

W wyniku badania wykorzystania przez MSW, jako dysponenta III stopnia, środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 2 568,0 tys. zł (tj. 69,7% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych w wysokości 3 685,7 tys. zł) ustalono, że zwiększenia przeznaczone zostały na realizację zadań MSW, w tym m.in. na: Program Ogólny *Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi*, Festiwal Filmowy z okazji Piątego Europejskiego Dnia Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi, wzmocnienie zdolności Ukrainy w zarządzaniu recepcją osób ubiegających się o przyznanie ochrony międzynarodowej oraz sfinansowanie wydatków związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy Policji od 1 lipca 2012 r. Środki z rezerwy ogólnej (300 tys. zł) zostały prawidłowo wydatkowane przez na zakup świadczeń zdrowotnych dla osób, o których mowa w art. 5a ust. 1-3 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁰.

(dowód: akta kontroli T I str. 72-83, 91-128, str. T II str. 1-27)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis
stanu faktycznego

Zrealizowane w części 42 wydatki wyniosły 17 851 179 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 532 985 tys. zł, tj. o 3%.

⁹ Zryczałtowany ekwiwalent pieniężny wypłacono funkcjonariuszom Policji, SG, PSP i BOR wykonującym w okresie od 1 do 30 czerwca 2012 r. zadania bezpośrednio związane z zapewnieniem bezpieczeństwa podczas Turnieju UEFA EURO 2012, w czasie przekraczającym ustawową określoną tygodniową normę czasu służby

¹⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (56,5% wydatków ogółem w części) i wyniosły 10 139 783 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach oraz w dziale 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (40,2% wydatków ogółem w części) i wyniosły 7 139 064 tys. zł, tj. 98,6% planu.

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra wyniosły 146 846 tys. zł (92,1% planu po zmianach) i stanowiły 0,8% wydatków w części 42.

Badaniem objęto 103 wydatki na ogólną kwotę 29 721,7 tys. zł (20,2% ogółu wydatków wykonanych w 2012 r. przez dysponenta trzeciego stopnia i 0,17% wydatków w części 42). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli MSW dokonywało tych wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, mieszczących się w planie finansowym MSW, a wydatki na zakupy towarów i usług oraz na roboty budowlane poprzedzone były procedurą przewidzianą w Prawie zamówień publicznych. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem m.in. na zakup licencji na użytkowanie oprogramowania oraz urządzeń i sprzętu komputerowego zabezpieczających działanie istniejących sieci, opłaty za użytkowanie oraz serwis oprogramowania systemowego bazodanowego i narzędziowego, wydatki bieżące MSW (w tym zakup energii elektrycznej, wody, c.o.), uregulowanie składek administracyjnych do Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji oraz opłaty za usługi telefonii komórkowej.

W 2012 r. w MSW nie zrealizowano dwóch zaplanowanych zadań. Przebudowa budynku nr 7 przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie nie została przeprowadzona z powodu przejścia użytkujących go jednostek do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Natomiast zadania dotyczącego montażu ruchomej platformy towarowej w budynku MSW przy ul. Batorego 5 w Warszawie nie realizowano ze względu na zbyt długi okres doprecyzowania przedmiotu zamówienia. Z powodu wstrzymania płatności, w ograniczonym zakresie zrealizowano zadanie pn. przebudowa budynku przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie, remont i przebudowa budynku MSW przy ul. Zawrat 30 w Warszawie, zagospodarowanie terenu w rejonie ul. Batorego i Waryńskiego w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. T I str. 19-24, T II str. 28-55, T III str. 168-190)

2.2.1. Udzielanie zamówień publicznych przez MSW

Pośród 86 zadań ujętych w Rejestrze zamówień publicznych, kontrolą objęto cztery zamówienia na kwotę ogółem 16 015,8 tys. zł, z czego:

- a) dwa w trybie z wolnej ręki na łączną kwotę 14 886,8 tys. zł, dotyczące: zakupu prawa do użytkowania oprogramowania systemowego, bazodanowego i narzędziowego firmy IBM, eksploatowanego w systemie rejestrów państwowych i serwisem technicznym; rezerwacji i zakupu oraz dostarczania biletów na krajowe i zagraniczne przewozy lotnicze na rzecz administracji MSW;
- b) dwa w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 1 128 tys. zł, w tym zadanie finansowane z budżetu środków europejskich na świadczenie usług polegających na odbiorze, przewozie i dostarczaniu przesyłek w obrocie krajowym i zagranicznym na potrzeby projektu pn. 18/18¹¹ (kwota wydatku 20 tys. zł) i zadanie dotyczące remontu i przebudowy budynku MSW przy ul. Zawrat 30 w Warszawie.

Na realizację tych umów wydatkowano w 2012 r. ogółem 7 817,8 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że tryb wyłaniania wykonawców i przeprowadzania postępowania był zgodny z procedurami określonymi w ustawie *Pzp*.

(dowód: akta kontroli str. T II str. 107-202)

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Spraw Wewnętrznych, jako zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na usługi kurierskie¹² wskazał tylko trzy kategorie wagowe przesyłek, tj. do 0,5 kg, 5 kg i 40 kg, co spowodowało, że za przesyłki o wadze np. 0,55 kg płacono

¹¹ 18 Ludzkich historii na 18 października 2012 r.: Festiwal filmowy z okazji Szóstego Europejskiego Dnia przeciwdziałania handlowi Ludźmi

¹² Zamówienie nr 26/BAF-VI/UE/PN/12 o wartości 20 tys. zł na Sukcesywnie świadczenie usług polegających na odbiorze, przewozie i dostarczaniu przesyłek w obrocie krajowym i zagranicznym dla potrzeb realizacji projektu pn. 18/18 - 18 Ludzkich historii na 18 Października 2012: Festiwal filmowy z okazji Szóstego Europejskiego Dnia Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi wraz ze świadczeniami akcesoryjnymi potrzebnymi do należytej realizacji przedmiotu zamówienia.

wykonawcy, jak za przesyłki 5 kg, a za przesyłki 5,5 kg jak za przesyłki o wadze 40 kg. Analiza tego zamówienia wykazała, że nie realizowano przesyłek o wadze do 0,5 kg, a tylko 8 ze 153 przesyłek mieściło się w przyjętych górnych progach, zaś 107 to przesyłki o wadze 1 kg, za które płacono jak za przesyłki 5 kg. Wskazując przyczyny nieuwzględnienia dodatkowych progów wagowych w specyfikacji Minister wyjaśnił, że w realizowanym zamówieniu nośniki były przysyłane w tzw. bezpiecznych opakowaniach, które razem z materiałami informacyjnymi zwiększały wagę przesyłki.

Zamawiający mógł i powinien przewidzieć w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, że nośniki będą przysyłane w odpowiednich opakowaniach i na tej podstawie ustanowić przynajmniej próg o wadze 1 kg, oprócz progu 0,5 kg. Ustalony przez zamawiającego opis przedmiotu i kalkulacja wartości zamówienia nie zostały sporządzone z należytą starannością, zgodnie z wymogami art. 29 ust. 1 ustawy pzp. Podczas postępowania sami oferenci wskazywali, że ujęcie większej ilości progów byłoby bardziej korzystne dla Zamawiającego. W ocenie NIK ww. wydatki nie zostały dokonane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod, tj. zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 zgodnie z art. 175 ufp.

(dowód: akta kontroli T II str. 181- 192, T V str. 214-219)

NIK zwraca uwagę na powyższy przypadek, który niezależnie od wydatkowanych kwot, wskazuje jak istotne jest w opisie przedmiotu tego typu zamówienia, właściwe określenie potrzeb zamawiającego i dokonanie rzetelnej kalkulacji kosztów.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wniosek o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr 12/BAF-VI/WR/2012 (o wartości 19 040,4 tys. zł brutto) na *Zakup prawa do użytkowania oprogramowania systemowego, bazodanowego i narzędziowego firmy IBM, eksploatowanego w systemie rejestrów państwowych wraz z usługą aktualizacji i wsparcia producenta dla tego oprogramowania oraz serwis techniczny sprzętu komputerowego klasy mainframe, przez okres 12 miesięcy* zatwierdzony został dopiero w dniu 29 marca 2012 r., w sytuacji kiedy poprzednia umowa, przenosząca prawa do użytkowania oprogramowania będącego przedmiotem tego zamówienia wygasła z dniem 31 marca 2012 r. Zaprośzenie do negocjacji wysłane zostało 29 marca 2012 r., zaś negocjacje przeprowadzono w dniu 30 marca 2012 r. W trakcie kontroli Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, że czas na negocjacje był wystarczający, gdyż firma IBM była jedynym podmiotem na terenie Polski udzielającym licencji oraz dostawcą aktualizacji i wsparcia oprogramowania.

(dowód: akta kontroli T II str. 107-180)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień Ministra, bowiem w kontrolowanym okresie nie zaistniały żadne powody uzasadniające przeprowadzenie negocjacji dopiero na dzień przed wygaśnięciem prawa do użytkowania oprogramowania systemu Pesel II. Izba zwraca uwagę, że negocjacje z przedstawicielami firmy IBM w ostatnim dniu przed dniem wygaśnięciem umowy, były prowadzone pod wielką presją dla Zamawiającego, gdyż miał on świadomość, że niepodpisanie umowy w dniu 31 marca 2012 r. spowodowałoby zakłócenia w funkcjonowaniu rejestrów państwowych. NIK zauważa również, że w trakcie kontroli (w dniu 23 stycznia 2013 r.) rozpoczęto negocjacje wstępne z firmą IBM i w wyniku tych negocjacji wartość podpisanej umowy została obniżona o 27 % w stosunku do umowy z 2012 r., przy tym samym zakresie rzeczowym,

2.2.2. Wykonanie wydatków wg grup ekonomicznych

Opis
stanu faktycznego

Realizacja wydatków wg grup ekonomicznych w cz. 42 przedstawiała się następująco: wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 9 761 406 tys. zł (54,7% ogółu wydatków), świadczenia na rzecz osób fizycznych – 7 481 968 tys. zł (41,9%), wydatki majątkowe w wysokości 383 658 tys. zł (2,1%), na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 65 032 tys. zł (0,4%planu) oraz dotacje i subwencje – 159 115 tys. zł (0,9% zrealizowanych wydatków).

Zrealizowano w tej części budżetowej wydatki bieżące w kwocie 9 761 406 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2011 r. o 273 718 tys. zł, tj. o 3%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (71%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 6 944 703 tys. zł oraz zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 383 658 tys. zł (3,9%).

Wydatki majątkowe w cz. 42 zrealizowano w wysokości 383 658 tys. zł, tj. 95,1% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 107 392 tys. zł (o 27,9%), z czego największy udział stanowiły wydatki w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (314 159 tys. zł, co stanowiło 73,7% wydatków majątkowych) oraz wydatki w dziale nr 851 – Ochrona zdrowia (41 735 tys. zł, tj. 10,9% wydatków majątkowych). Największą część wydatków na działalność inwestycyjną w 2012 r. przeznaczono w dziale 754 m.in. na: zakupy sprzętu elektronicznego i łączności, uzbrojenia, środków transportu (141 171 tys. zł) oraz budowę nowych i modernizację użytkowanych obiektów oraz infrastruktury (119 786 tys. zł). Wydatki majątkowe w dziale 750 obejmowały m.in. zakup i modernizację sprzętu sieciowego i komputerowego, licencje i oprogramowanie użytkowanych przez Centrum Personalizacji Dokumentów (16 035 tys. zł); doposażenie infrastruktury teleinformatycznej Ministerstwa (4 307 tys. zł); zakup sprzętu informatycznego, zaprojektowanie, wykonanie, wdrożenie i uruchomienie systemu POBYT, dostawę i instalację platformy sprzętowej, przeniesienie i uruchomienie aktualnie eksploatowanej Aplikacji Konsultacyjnej Centralnego Organu Wizowego i Podsystemu Weryfikacji Wniosków Wizowych oraz zakup 6 szt. samochodów osobowych dla Urzędu do Spraw Cudzoziemców (4 334 tys. zł);.

(dowód: akta kontroli T I str. 24)

2.2.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie¹³ w cz. 42 w 2012 r. wyniosło 141 234 osoby i było niższe, w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r., o 940 osób. Największe różnice wystąpiły w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (460 osób). Główną przyczyną tych różnic były przeniesienia służbowe pracowników do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji spowodowane zmianami organizacyjnymi.

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 144 626 tys. zł (2,1%). Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-70 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części (w tym w sprawozdaniu Rb-70 dotyczącym wydatków dysponenta III stopnia), w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego spowodowany był wejściem w życie przepisów rozporządzenia¹⁴, na mocy którego wielokrotność kwoty bazowej stanowiąca przeciętne uposażenie policjantów została ustalona od dnia 1 lipca 2012 r. na poziomie 2,87 (w stosunku do poprzedniej wielokrotności kwoty bazowej nastąpił wzrost o 0,22). Ponadto Minister Finansów, w związku z art. 42 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. - Ustawa budżetowa na rok 2012¹⁵, utworzył nową rezerwę celową, z przeznaczeniem na podwyżkę od 1 października 2012 r. uposażeń funkcjonariuszy: Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu i Służby Więziennej. Nowe współczynniki kwoty bazowej ustalone zostały odpowiednio na poziomie 2,98 dla funkcjonariuszy SG¹⁶ i BOR¹⁷ oraz 2,81 dla funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej¹⁸.

Przeciętne wynagrodzenie w części 42 w 2012 r. wynosiło 4 098 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 112 zł, tj. o 2,8%. Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w MSW wyniosło 796 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 64 osoby. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) w 2012 r. były niższe w porównaniu do 2011 r. o 969 tys. zł, tj. o 1,4%. Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. w MSW wyniosło 7 124,14 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 436,19 zł, tj. o 6,5%. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia wynikał ze zmniejszenia zatrudnienia oraz przeprowadzonego wartościowania stanowisk pracy.

(dowód: akta kontroli T II str. 211-218)

¹³ w przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie policjantów (Dz. U. z 2012 r. poz. 448).

¹⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 273.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2012, poz. 1188).

¹⁷ Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz. U. z 2012, poz. 1191).

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2012, poz. 1188).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w cz. 42 w 2012 r. wyniosły 7 481 968 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 7,3%, tj. o 512 124 tys. zł. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na te świadczenia była wynikiem podwyższenia uposażeń funkcjonariuszy resortu, wzrostu liczby osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe oraz zwiększenia wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników w związku z podniesieniem wysokości składki rentowej o 2%.

Minister Finansów, pismem z dnia 27 marca 2012 r., poinformował Ministra SW o limicie środków na wynagrodzenia bezosobowe w kwocie 6 348 tys. zł, z czego wydatkowano kwotę 5 872 tys. zł (93%).

(dowód: akta kontroli str. T I str. 171-175)

2.2.4. Zlecenie zadań na podstawie umów cywilno-prawnych

W rejestrze umów zleceń/umów o dzieło na rok 2012 MSW ujętych było 85 umów, z których dwie były podpisane w 2011 r. Wartość umów ogółem wyniosła 656,9 tys. zł, z czego zrealizowano 651,6 tys. zł. Trzy umowy nie zostały zrealizowane w 2012 r., natomiast realizacja dwóch umów na kwotę 5,3 tys. zł została przesunięta na I kwartał 2013 r. Spośród 80 zrealizowanych umów, 58 to umowy zlecenia zrealizowane na łączną kwotę 532,6 tys. zł, zaś pozostałe 27 to umowy o dzieło w łącznej kwocie 124,3 tys. zł. Spośród tych umów, pięć umów zostało zawartych z pracownikami MSW (na kwotę 68,8 tys. zł), pozostałe umowy na kwotę 562,8 tys. zł zostały zawarte z osobami fizycznymi spoza MSW. Z budżetu państwa finansowane były 22 umowy na kwotę 60,6 tys. zł, zaś 63 umowy na kwotę 570,9 tys. zł zrealizowano ze środków budżetu Unii Europejskiej. Oprócz tego MSW realizowało w 2012 r. 7 umów zlecenia (podpisanych w latach 2006-2008) na zastępstwo procesowe, na które w 2012 r. wydatkowano kwotę 35,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli T II str. 219-227)

Szczegółowym badaniem objęto 21 umów zrealizowanych w 2012 r. na ogólną kwotę 276,4 tys. zł (42,4% ogólnej kwoty zrealizowanych umów o dzieło i zlecenia). Zadania wykonywane w ramach dwóch umów należały do zadań oraz zakresu działania kontrolowanej jednostki i zostały zlecone osobom z zewnątrz. W czterech przypadkach były to umowy podpisane z pracownikami MSW. Poza niżej opisanymi ustaleniami, zbadane umowy zostały zrealizowane terminowo i w pełnym zakresie, kwoty na prace zlecone były ujęte w planie finansowym MSW.

(dowód: akta kontroli T II str. 228-230)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK uznaje za niewłaściwe działania Dyrektora Departamentu Polityki Migracyjnej MSW (dalej *DPM* lub *Zamawiający*), sprowadzające się do podwójnego wynagradzania (za ten sam czas pracy) podległych jej pracowników, pomimo że pracownicy ci nie świadczyli w tym czasie pracy na rzecz MSW. Dyrektor DPM podpisał z trzema pracownikami (dalej *Wykonawcy*) podległego jej departamentu umowy o dzieło, których przedmiotem były prace wynikające z zakresu określonego dla eksperta merytorycznego projektu twinningowego pt. *Wzmacnianie państwowych służb migracyjnych w zarządzaniu migracyjnymi w Armenii*. Projekt finansowany był w całości ze środków Unii Europejskiej. Zakres przedmiotu umowy nie należał do zakresu działania ww. Departamentu i obejmował przygotowanie i przekazanie Zamawiającemu syntetycznego raportu sprawozdawczego z każdej misji studyjnej w Armenii, w terminie 7 dni od zakończenia misji.

Za wykonanie przedmiotu umowy Wykonawcy otrzymywali wynagrodzenie eksperckie w wysokości 250 Euro za każdy roboczy dzień pracy (zgodnie z treścią umowy – termin *roboczy dzień pracy* oznaczał ośmiogodzinny dzień pracy Wykonawcy odbywający się w ramach dnia w delegacji przypadający na inny niż sobota i niedziela). Od września 2012 r. do końca stycznia 2013 r. ww. pracownicy, w ramach polecenia służbowego, wyjeżdżali do Armenii 11 razy, co dało ogółem 57 roboczych dni pracy, za które, po złożeniu sprawozdania otrzymali odpowiednie wynagrodzenie.

Pracownicy ci za 57 dni, kiedy przebywali a za granicą, otrzymywali również wynagrodzenie ze stosunku pracy z MSW. Dyrektor Departamentu Polityki Migracyjnej wyjaśniła, że kwestia wypłaty wynagrodzenia eksperckiego w związku z udziałem pracowników administracji w projektach twinningowych nie jest uregulowana w powszechnie

obowiązujących przepisach. Dyrektor DPM wyjaśniła m.in., że zasadność takiego rozwiązania wynika z tego, że:

- zgodnie z obowiązującym Twinning Manual eksperci realizujący projekty twinningowe powinny co do zasady wywodzić się z administracji państwowej,
- ww. pracownicy na czas realizacji projektu pozostawali w stosunku pracy z pracodawcą – MSW i z tego tytułu otrzymywali wynagrodzenie, zgodnie z przepisami z obszaru prawa pracy,
- wypłata ww. pracownikom wynagrodzenia eksperckiego wynika natomiast z przepisów Komisji Europejskiej. Dodatkowo podała, że w jednej z interpretacji podatkowych nie zakwestionowano podobnego stanu, kiedy pracownik Ministerstwa Finansów otrzymywał wynagrodzenie eksperckie za każdy dzień pracy na terenie państwa beneficjenta i jednocześnie pobierał wynagrodzenie za pracę w tym Ministerstwie.

(dowód: akta kontroli T II str. 266-332)

Zdaniem NIK, samo pozostawanie w stosunku pracy nie jest podstawą do uzyskiwania wynagrodzenia. Jeżeli pracownik nie wykonuje pracy, do nabycia przez niego prawa do wynagrodzenia niezbędne jest istnienie przepisu szczególnego, który przyznaje mu to prawo.¹⁹

2.2.5. Udzielanie i rozliczanie dotacji

Opis
stanu faktycznego

Na dotacje podmiotowe w cz. 42 zaplanowano kwotę 105 104 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 106 398,65 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 105 624 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 6 170 tys. zł, tj. o 6,2%. Największy udział w strukturze dotacji podmiotowych miały dotacje przekazywane do Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, uczelni służb państwowych i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wskazanych w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na rok 2012.

(dowód: akta kontroli T I str. 84)

Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 146 385 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 149 159,72 tys. zł, tj. o 2%. Dotacje celowe były przekazywane m.in. do ochotniczych straży pożarnych (OSP), jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, stowarzyszeń prowadzących działalność z zakresu ratownictwa górskiego i wodnego, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej MSW, Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań PCK, Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji (CLKP) na realizację zadań zleconych przez Ministra Spraw Wewnętrznych.²⁰ Przyznanie dotacji odbywało się według ściśle określonych procedur, które każdego roku ogłaszane są na stronach internetowych MSW. Szczegółową kontrolą objęto trzy spośród 73 umów o dotację celową zawartych przez dysponenta części 42 z beneficjentami w 2012 r. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 36 774,8 tys. zł, tj. 24,7% wartości wszystkich umów. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 *ufp*, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 *ufp*. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano określone w umowach zadania.

(dowód akta kontroli str. T I str. 198-252)

Umowa nr 3/DN/2012, zawarta pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych a CLKP w zakresie przekazania dotacji celowej w wysokości 1.189 tys. zł na realizację zadań, o których mowa w art. 13 ust. 1a pkt 2 i 3 ustawy o Policji, a które realizowane są od 1 stycznia każdego roku, została podpisana dopiero 5 czerwca 2012 r. Opóźnienie podpisanie umowy spowodowało, że środki finansowe (I transza) zostały przekazane na konto CLKP dopiero 14 czerwca 2012 r., zaś jej rozliczenie nastąpiło na przełomie

¹⁹ Por. wyrok SN 18 kwietnia 2011 r., sygn. akt III PK 62/10, LEX nr 901625.

²⁰ m.in. w zakresie działań ratowniczo-gaśniczych, ratownictwa górskiego i wodnego, utrzymania, prowadzenia i rozwoju wykrywczych i daktyloskopijnych baz danych, a także na prowadzenie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi, Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań oraz prowadzenie telefonu interwencyjnego w sprawie zaginionych dzieci.

listopada i grudnia 2012 r. Druga transza została przekazana w dniu 4 grudnia 2012 r. a jej rozliczenie połączono z deklaracją co do planowanych do końca 2012 r. wydatków finansowych z III transzy dotacji. Wyjaśniając przyczyny opóźnień Minister wskazał, że kwota dotacji była znana dopiero po przyjęciu ustawy budżetowej, tj. 7 marca 2012 r., a projekt umowy zgodnie z § 13 ust. 2 zarządzenia nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie organizacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych zlecania zadań publicznych²¹ opiniowany był przez trzy departamenty, które nie mają określonego terminu przedstawiania opinii, ani też terminu zawarcia umowy. Zbyt późne podpisywanie umów o przekazanie dotacji powodowało utrudnienia w realizacji zadań ustawowych CLKP, o czym informował również p.o. Zastępcy Dyrektora CLKP w notatce służbowej dla Podsekretarza Stanu w MSW z dnia 24 grudnia 2012 r.

(dowód akta kontroli str. T I str. 198-229)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wprawdzie nie było możliwości zawarcia ww. umowy przed 7 marca 2012 r. (tj. dniem przyjęcia ustawy budżetowej), to jednak od tego czasu do dnia podpisania umowy upłynęło blisko 3 miesiące, w trakcie których oczekiwano na opinie poszczególnych departamentów MSW. Biorąc pod uwagę utrudnienia w funkcjonowaniu CLKP, spowodowane zbyt późnym podpisywaniem umów, należałoby podjąć działania w stosunku do podległych Ministrowi jednostek organizacyjnych mające na celu skrócenie procesu opiniowania.

2.2.6. Zobowiązania

Opis
stanu faktycznego

Zobowiązania na koniec 2012 r. w części 42 budżetu państwa wyniosły 644 756 tys. zł i były wyższe o 3 058 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 2,8%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli T 1 str. 24, 142-170)

W 2012 r. poniesione zostały koszty w wysokości 1 547 804,05 zł z tytułu odsetek ustawowych za nieterminowe regulowanie zobowiązań Centrum Projektów Informatycznych (CPI) wobec firmy ATM S.A. Zapłaty ww. kwoty MSW dokonało w związku z § 3 ust. 1 pkt 3 porozumienia z dnia 14 grudnia 2012 r. zawartego pomiędzy CPI, MSW, MAiC, a firmą ATM.²² Wg wyjaśnień Dyrektora Generalnego MSW, Ministerstwo uzyskało wiedzę, co do wysokości powstałych zobowiązań i odsetek po stronie CPI, dopiero w trakcie negocjacji powyższego porozumienia

(dowód: akta kontroli T I str. 369-398, T VI str. 23-44)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zapłata odsetek z powodu nieterminowych płatności na rzecz firmy ATM nie wynikała z zawinonego dopuszczenia się czynu określonego w art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²³ przez osoby zatrudnione w MSW.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis
stanu faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części nr 42 został opracowany rzetelnie i zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012²⁴. Zgłoszone

²¹ Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 7.

²² Porozumienie z dnia 14 grudnia 2012 r. zawartego pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Centrum Projektów Informatycznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, a firmą ATM w sprawie przekazania praw i obowiązków zamawiającego z umowy Nr 2010/CPI/4/ATM z dnia 22 stycznia 2010 r.

²³ Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 z późn. zm.

²⁴ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

do projektu budżetu części nr 42 kwoty wydatków wynikały z zawartych lub przewidzianych do zawarcia umów o dofinansowanie projektów.

(dowód akta kontroli T I str. 253-269 i 297-311)

Ujęta w ustawie budżetowej kwota wydatków budżetu środków europejskich (38 316 tys. zł) została w trakcie roku zwiększona środkami z rezerw celowych o 17 176 tys. zł, do kwoty 55 492 tys. zł. W 2012 r. dokonano także przeniesień wydatków pomiędzy działami, rozdziałami, paragrafami lub programami na łączną kwotę 6 726 tys. zł. Przeniesień wydatków dokonano na podstawie 22 wniosków jednostek podległych, po uzyskaniu wymaganych zgód Ministra Rozwoju Regionalnego i Ministra Finansów. Przeniesienia te były celowe, zgodne z art. 171 i 194 *ufp* i wynikały m.in. ze zmian harmonogramów naboru wniosków o dofinansowanie projektów lub zmian harmonogramów realizacji projektów.

(dowód akta kontroli T I str. 270-283)

W 2012 r. skierowano wnioski o uruchomienie ze środków europejskich kwoty 17 176 tys. zł, tj. 17% kwoty zgłoszonej do planu budżetu środków europejskich i rezerw celowych (103 178 tys. zł). Minister wyjaśnił, że: (...) *większość zadań planowanych pierwotnie do realizacji na etapie opracowywania projektu budżetu z rezerw celowych została sfinansowana ze środków ujętych w ramach planu finansowego w 2012 r., po dokonaniu przesunięć w trybie art. 171 i 194 *ufp*. Środki przesuwane były głównie z innych projektów, w ramach których wystąpiły zmiany w terminach realizacji, bądź uzyskano oszczędności w wyniku rozstrzygnięć w postępowaniu przetargowym.*

Na podstawie dokonanych w grudniu 2012 r. przez Ministra Finansów zmian decyzji o zapewnieniu na 2012 r. finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) zrezygnowano ze środków ujętych w rezerwach celowych w łącznej kwocie 15 909,5 tys. zł. Przyczyną rezygnacji z tych środków było m.in. uzyskanie oszczędności w wyniku przetargów, wygospodarowanie środków na realizację zadań w ramach planu finansowego na 2012 r. oraz unieważnienie postępowań przetargowych.

(dowód akta kontroli T I str. 129-132, 284-285 i 316-332)

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 46 188 tys. zł i stanowiły 83% planu po zmianach oraz 120% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Wykonanie wydatków poniżej 90% zaplanowanej kwoty stwierdzono w sześciu programach realizowanych z tego budżetu, z czego:

- w dziale 750 – administracja publiczna w programie:
 - Szwajcarsko-Polski Program Współpracy (plan 1 335 tys. zł, wykonanie 0 zł),
- w dziale 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa w programach:
 - Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego (plan 1 307 tys. zł, wykonanie 88 tys. zł, tj. 7%),
 - Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego (plan 405 tys. zł, wykonanie 324 tys. zł, tj. 80%),
 - Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego (plan 1 565 tys. zł, wykonanie 730 tys. zł, tj. 47%),
 - Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego (plan 2 148 tys. zł, wykonanie 306 tys. zł, tj. 14%),
 - Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury (plan 1 303 tys. zł, wykonanie 1 138 tys. zł, tj. 87%),
 - Szwajcarsko-Polski Program Współpracy (plan 837 tys. zł, wykonanie 199 tys. zł, tj. 24%).

Niewykorzystanie ww. środków wynikało m.in. z unieważnień postępowań przetargowych spowodowanych brakiem ofert lub otrzymaniem ofert, których wartość przekraczała środki ujęte w budżecie projektu, zmiany harmonogramu realizacji projektu i przeniesienia części zadań na 2013 r., uzyskania oszczędności w związku z wyborem najtańszych ofert w przeprowadzonych postępowaniach przetargowych, odstąpienia wykonawcy zadania od umowy lub też z nieterminowego wywiązywania się wykonawców z realizacji umów.

(dowód akta kontroli T I str. 286-311)

W 2012 r. pięć Komend Wojewódzkich Policji, realizujących wydatki z budżetu środków europejskich, prowadziło w Narodowym Banku Polskim dziewięć rachunków pomocniczych, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁵. W okresie tym obroty środków finansowych wystąpiły wyłącznie na rachunku pomocniczym Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie, na który wpłynęły środki w wysokości 24 177 tys. zł, w tym 5 002 tys. zł z budżetu państwa i 19 175 tys. zł z budżetu środków europejskich (100% środków otrzymanych środków zostało wykorzystanych).

Dysponent części 42 monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na rachunkach pomocniczych, m. in. w oparciu o informacje otrzymywane z Komendy Głównej Policji. Informacje te zawierały dane o miesięcznych obrotach na tych rachunkach i saldach na koniec każdego miesiąca.

(dowód akta kontroli T I str. 297-303 i 312-314)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i realizację wydatków budżetu środków europejskich.

4. Księgi rachunkowe

4.1. Zasady (polityka) rachunkowości dysponenta części budżetowej oraz dysponenta FMBP

Opis
stanu faktycznego

Minister nie wprowadził dla dysponenta części budżetowej 42 oraz dysponenta FMBP zasad (polityki) rachunkowości oraz nie upoważnił pisemnie innej osoby do wydania tych zasad. Ewidencję księgową cz. 42 oraz dysponenta FMBP prowadzono na podstawie decyzji Dyrektora Departamentu Budżetu MSW z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia i wprowadzenia w życie zakładowego planu kont oraz regulaminu sporządzania, obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych. Do tej decyzji wydano dwa aneksy nieopatrzone datą.

Analiza ww. zakładowego planu kont wykazała m.in., że:

- nie wymieniono w wykazie kont księgi głównej pozabilansowych kont 900, 980, 990, 991, 995 i 998, a umieszczono je w treści załącznika nr 1 do ww. zasad (polityki) rachunkowości, poza wykazem kont księgi głównej,
- nie umieszczono komentarza (opisu) do ww. kont pozabilansowych,
- nie wskazano daty rozpoczęcia eksploatacji oprogramowania służącego do ewidencji księgowej oraz jego wersji.

(dowód: akta kontroli str. T III, str. 1-60)

Minister wyjaśnił, że zgodnie z art. 53 ust. 2 *ufp*, w regulaminie organizacyjnym powierzył Departamentowi Budżetu MSW prowadzenie gospodarki finansowej w postaci realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji dysponenta części budżetowej, a nałożenie na ten departament takich zadań, skutkuje powierzeniem określonych obowiązków w zakresie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości osobie kierującej tym departamentem, przyjęcie zaś przez nią obowiązków zostało potwierdzone dokumentem w postaci regulaminu organizacyjnego jednostki.

(dowód: akta kontroli T III str. 61-65, T I str. 316-398)

Ustalono
nieprawidłowości

Wprowadzenie przez Ministra w opisanym wyżej trybie zasad (polityki) rachunkowości dysponenta części budżetowej było niezgodne z art. 10 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości²⁶ (dalej *ustawa o rachunkowości* lub *uor*), który nakazuje kierownikowi jednostki ustalić w odpowiedniej formie dokumentację opisującą ww. zasady lub upoważnić w tym celu inną osobę, która wyrazi na to pisemną zgodę. Zgodnie z art. 40 ust. 1 *ufp* jednostki sektora finansów publicznych obowiązują

²⁵ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

²⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330) w brzmieniu obowiązującym w kontrolowanym okresie.

przepisy szczególne ustawy o rachunkowości, w tym wynikający z art. 4 ust. 5 tej ustawy warunek pisemnego upoważnienia innej osoby do ustalenia zasad (polityki) rachunkowości, wraz z odebraniem od niej pisemnej zgody w tym zakresie. Warunku tego nie zastępuje oraz nie wyłącza zasada wyrażona w art. 53 ust. 2 *ufp* dotycząca powierzania określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Ponadto, w § 12 pkt 1 regulaminu organizacyjnego MSW²⁷ podmiotem upoważnionym do pełnienia funkcji dysponenta części budżetowej był Departament Budżetu MSW, a nie określony pracownik MSW, co było niezgodne z art. 53 ust. 2 *ufp*, który zobowiązuje do wskazania w regulaminie organizacyjnym osób (pracowników) upoważnionych do pełnienia określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej.

W trakcie kontroli NIK zostały podjęte działania zmierzające do niezwłocznego opracowania i przedłożenia do podpisu projektu zarządzenia Ministra w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dysponenta części budżetowej oraz dysponenta FMBP.

(dowód: akta kontroli str. T III str. 66)

4.2. Zasady (polityka) rachunkowości dysponenta III stopnia i funduszu celowego CEPIK

Opis
stanu faktycznego

4.2.1. MSW posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania zasady (politykę) rachunkowości określone w zarządzeniu Nr 55 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 8 sierpnia 2012 roku²⁸ (dalej *zarządzenie w sprawie polityki rachunkowości MSW*), wydane na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 *uor* z zastosowaniem przepisów *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości*.

Ww. zasady (polityka) rachunkowości obejmowały również zasady dotyczące funduszu celowego CEPIK. W wyniku kontroli ustalono, że Dyrektor Generalny MSW nie posiadał upoważnienia Ministra do wydania zasad (polityki) rachunkowości tego funduszu celowego.

(dowód: akta kontroli str. T III str. 67-175)

Ustalone
nieprawidłowości

1) Określenie w ww. trybie zasad (polityki) rachunkowości dysponenta funduszu celowego CEPIK było niezgodne z art. 10 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 ust. 5 *uor*, który nakazuje kierownikowi jednostki ustalić dokumentację opisującą ww. zasady lub upoważnić w tym celu inną osobę, która wyrazi na to pisemną zgodę. W dniu 28 marca 2013 r. Dyrektor Generalny poinformował, że podjęto działania mające na celu przekazanie mu przez Ministra upoważnienia w zakresie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości dysponenta funduszu celowego CEPIK.

(dowód: akta kontroli T III str. 176)

2) W trakcie kontroli stwierdzono również naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c *uor*, który zobowiązuje kierownika jednostki do określenia w zasadach (polityce) rachunkowości aktualnej wersji oprogramowania służącego do ewidencji księgowej.

W zasadach (polityce) rachunkowości (§ 4) wskazano m.in. programy informatyczne *Ft-St system ewidencji środków trwałych* wersja 5.01.05. oraz *Ft-Gm system gospodarki magazynowej* wersja 5.01.5, podczas gdy faktycznie ewidencja operacji gospodarczych odbywała się za pomocą wersji programów oznaczonych odpowiednio 5.02.xx oraz 5.11.xx. W sprawie tej Dyrektor Generalny MSW wyjaśnił, że omyłkowo nie dokonał aktualizacji ww. oprogramowania.

(dowód: akta kontroli T III str. 72, 177-197)

Opis
stanu faktycznego

4.2.2. Analiza wykazu kont księgi głównej określonego w załączniku nr 1 do *zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości MSW* wykazała m.in. że:

- w księgach rachunkowych Ministerstwa nie występowało konto 013 *Pozostałe środki trwałe* i konto 072 *Umorzenie pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych*, pomimo że MSW w 2012 r. dokonywało operacji gospodarczych zakupu pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych

²⁷ Dz. Urz. Ministra Spraw Wewnętrznych z 2011 r. Nr 1, poz. 3 oraz z 2012 r. poz. 13 i 67.

²⁸ Zarządzenie Nr 55 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 8 sierpnia 2012 roku w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w komórce organizacyjnej MSW właściwej w sprawach realizacji zadań Dyrektora Generalnego jako dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia oraz zadań Ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako dysponenta Funduszu Celowego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. Zarządzenie to weszło w życie z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 roku.

i prawnych na łączną kwotę 1 085,2 tys. zł (odpowiednio 1 032,1 tys. zł i 53,1 tys. zł), zaewidencjonowanych za pomocą programu komputerowego Ft_ST – środki trwałe.

- zmieniono zakres ekonomiczny konta 810 *dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje* przez zawężenie go do *środków z budżetu na inwestycje*. W powyższej sprawie Dyrektor Generalny MSW wyjaśnił, że przyjęcie takiego zakresu konta wynikało z faktu, iż w MSW nie występują operacje gospodarcze w postaci dotacji budżetowych i płatności z budżetu środków europejskich;
- w zakresie ekonomicznym konta 409 (pozostałe koszty rodzajowe) uwzględniono koszty i prowizje bankowe wydatkowane przez MSW, które w 2012 r. wyniosły 6 tys. zł. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego MSW, uwzględnienie tych kosztów na koncie 409 było omyłkowe, a faktycznie były one prawidłowo księgowane na koncie 402 (usługi obce).

(dowód: akta kontroli T III str. 67-71, 78-79, 116-119, 197-201, T VI str. 383-386, 395-398)

Ustalone
nieprawidłowości

1) Brak kont księgi głównej 013 i 072, prowadzonych na potrzeby ewidencji ww. operacji stanowił naruszenie art. 40 ust. 3 pkt 3 *ufp*, art. 19 ust. 1 *uor* oraz § 15 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości*, zobowiązujących do ewidencji aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa na kontach księgi głównej. Prowadzenie zaś księgi pomocniczej *Pozostałe środki trwałe* bez ujęcia w księgach rachunkowych MSW konta 013 było niezgodne z art. 16 ust. 1 *uor*, według którego ewidencja ta powinna zawierać zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej.

2) Zmiana zakresu ekonomicznego konta 810 była niezgodna z § 15 ust. 1 pkt 1-3 *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości*.

3) Ujęcie kosztów i prowizji bankowych w zakresie ekonomicznym konta 409 stanowiło naruszenie treści załącznika nr 3 do *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości*, który nie przewiduje na tym koncie takiego rodzaju kosztów.

4) Zakładowy plan kont MSW – Wykaz kont analitycznych (pomocniczych) określony w załączniku nr 2 do *zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości MSW* nie stanowił rzeczywistej podstawy prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej, tj.:

- a) w księgach rachunkowych MSW w 2012 r. dla syntetycznego konta księgowego 760 *Pozostałe przychody operacyjne* nie zostały utworzone i wyodrębnione konta analityczne w szczególności określonej w zakładowym planie kont, tj. 760/cz-ro-pppp. Dla zachowania przejrzystości zapisów, którą miało dać wyodrębnienie z konta syntetycznego kont analitycznych 760/cz-ro-pppp, w kontrolowanej jednostce utworzono konto pozabilansowe 993 *Pozostałe przychody operacyjne*, które uwzględniało podziałki klasyfikacji budżetowej dochodów w taki sposób, aby ewidencja szczegółowa tego konta umożliwiała sporządzanie sprawozdań budżetowych i finansowych, jak również analizy wykonania dochodów. W trakcie kontroli dokonano zmiany dotychczas stosowanego rozwiązania w taki sposób, aby zapisy na koncie 760 dokonywane były zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta, określonymi w zakładowym planie kont;

(dowód: akta kontroli T VI str. 23, 169)

- b) od dnia 1 sierpnia 2012 r. w systemie ewidencji księgowej dokonywano rejestracji zapisów na koncie 993 *Pozostałe przychody operacyjne wg podziałki klasyfikacji budżetowej*, które nie występowało w zakładowym planie kont.²⁹ Aktualizacja, dotycząca wprowadzenia konta 993 do zakładowego planu kont, została przeprowadzona w trybie określonym w zasadach rachunkowości dopiero w dniu 10 grudnia 2012 r. Dokonywanie zapisów w księgach rachunkowych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont było niezgodne z przepisami art. 4 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a *uor*. Odpowiedzialność w tym zakresie ponosi Główna Księgowa Ministerstwa, która z upoważnienia Dyrektora Generalnego MSW, na podstawie § 3 ust. 4 *zarządzenia*

²⁹ Konto 993 – *pozostałe przychody operacyjne* wprowadzono na podstawie §1 pkt 1 *zarządzenia* nr 83 Dyrektora Generalnego z dnia 31 grudnia 2012 r. zmieniającego *zarządzenie* nr 55 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 8 sierpnia 2012 r.

nr 55 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 8 sierpnia 2012 r., zobowiązana była do zamieszczenia ww. aktualizacji zkładowego planu kont na stronie intranetowej MSW;

(dowód: akta kontroli T VI str. 1-8)

- c) w ewidencji księgowej występowały konta księgi głównej o numerach 220 i 223, o identycznym zakresie ekonomicznym *Rozliczenie wydatków budżetowych*. Konto 220 nie było ujęte w zkładowym planie kont. Kontrola wykazała, że w ciągu roku nie dokonywano zapisów księgowych na tym koncie. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Ministerstwa przedmiotowe konto zostało omyłkowo, automatycznie wygenerowane podczas tworzenia planu kont nowego roku budżetowego. W trakcie kontroli usunięto konto 220 z systemu finansowo-księgowego MSW;

(dowód: akta kontroli T VI str. 53)

- d) analityczna ewidencja pomocnicza do konta 080-Środki trwale w budowie (inwestycje) nie była prowadzona wg poszczególnych zadań inwestycyjnych, co uniemożliwiało bezpośrednie ustalenie na podstawie tej ewidencji m.in. jaka jest liczba zadań rozpoczętych, czy do poszczególnych zadań zaliczono właściwe koszty, a także czy nie zachodzi potrzeba rozliczenia kosztów inwestycji faktycznie zakończonych. W wyniku kontroli w ewidencji analitycznej konta 080 wyodrębnione zostały odpowiednie tytuły zadań inwestycyjnych, zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta określonymi w zkładowym planie kont.

(dowód: akta kontroli T VI str. 48-52, 162)

Zgodnie z § 3 ust. 4 *zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości MSW* za nieprawidłowości wskazane w pkt. 4.2.1., 4.2.2. i 4.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego odpowiada Główna Księgowa MSW, która działając z upoważnienia Dyrektora Generalnego MSW powinna zapewnić aktualizację zapisów w załącznikach ww. zarządzenia, stosownie do zaistniałych zmian w przepisach prawa i potrzeb MSW, w celu jasnego i rzetelnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej jednostki. Główna Księgowa MSW poinformowała w trakcie kontroli, że w dniu 25 lutego 2013 r. określiła pełny zakres ekonomiczny konta 810, a 15 marca 2013 r. dodała do wykazu kont księgi głównej konta 013 i 072, a zakres ekonomiczny konta 409 będzie odpowiednio dostosowany w ramach wszczętej procedury aktualizacyjnej.

(dowód: akta kontroli T III str. 202-216)

4.3. Ewidencja operacji gospodarczych dysponenta III stopnia

Opis
stanu faktycznego

4.3.1. Procedury i środki Przyjęte w MSW w związku z realizacją wniosku, sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r., dotyczącego wyeliminowania braku ciągłości zapisów w księgach rachunkowych, nie zapewniły pełnej ich zgodności z wymogami *ustawy o rachunkowości*. Główna Księgowa MSW poinformowała, że producent przygotował poprawkę oprogramowania w zakresie mechanizmu *importów* wprowadzoną z dniem 17 maja 2012 r. W wyniku tej poprawki program zezwala na skreślanie dokumentów, które automatycznie przenoszą się do rejestru dowodów skreślonych. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że przyjęte rozwiązanie nie zapewnia zachowania czytelności błędnego zapisu, stosownie do przepisów art. 25 ust. 1 *uor*, ponieważ w rejestrze dowodów skreślonych nie zostaje zachowana dotychczasowa treść zapisu z dziennika w zakresie daty rejestracji księgowej, tekstowego opisu operacji, l.p. dekretu w dowodzie, kwoty dekretu, symbolu konta WN oraz symbolu konta MA. Ponadto przyjęte procedury i środki nie spełniają wymogów określonych w art. 23 ust. 1 *uor*, ponieważ nie chronią zapisów przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem. Zgodnie z *Dokumentacją eksploatacyjną programu Ft-FK – Finansowo-Księgowy wersja 2.3 B moduł: Dokumenty* pkt 5.3 *Rejestr dowodów skreślonych* istnieje możliwość skreślania, bądź usuwania dokumentów z rejestru dowodów skreślonych za pomocą funkcji specjalnych lub klawisza F5 (kasowanie). Zgodnie z ww. dokumentacją eksploatacyjną usunięcie dokumentu z dowodów skreślonych usuwa go nieodwracalnie z programu. Biorąc pod uwagę również fakt, że zamknięcie ksiąg rachunkowych (nieodwracalne wyłączenie możliwości dokonywania zapisów księgowych) za poszczególne miesiące i półrocza 2012 r. nastąpiło dopiero w dniu 28 czerwca 2012 r., nie można zatem przyjąć, że księgi rachunkowe Ministerstwa za ten okres są sprawdzalne.

(dowód: akta kontroli T I str. 422-433)

4.3.2. Ewidencja środków trwałych prowadzona była niezgodnie z ustalonymi w MSW zasadami kwalifikowania rzeczowych aktywów trwałych oraz dokonywania odpisów amortyzacyjnych środków trwałych, określonymi w § 8 zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości MSW. Zasady te określały podział rzeczowych aktywów trwałych na 2 grupy, w zależności od ich wartości początkowej, na środki trwałe o wartości powyżej 3,5 tys. zł ewidencjonowane w księdze środków trwałych i na pozostałą grupę środków - o wartości poniżej 3,5 tys. zł, którą miały stanowić pozostałe środki trwałe umarzane w 100% w momencie oddania do używania, a nie według stawek amortyzacyjnych.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w ewidencji pomocniczej pozostałych środków trwałych wykazywano przedmioty o wartości wyższej niż 3,5 tys. zł, czyli środki trwałe, które zgodnie z ustalonymi zasadami rachunkowości winny być zaewidencjonowane syntetycznie na koncie 011 oraz analitycznie w księdze środków trwałych, a także w związku z powyższym nie powinny być umorzone w pełnej wartości w miesiącu wydania ich do używania, a stopniowo, wg stawek umorzenia określonych w ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych³⁰. W ewidencji pomocniczej *Pozostałe środki trwałe* zaewidencjonowano wyposażenie o wartości jednostkowej poniżej 501 zł na łączną kwotę 15,7 tys. zł, pomimo że w myśl przyjętych w MSW zasad (polityki) rachunkowości, nie powinny być one kwalifikowane jako aktywa trwałe. W prowadzonej zaś księdze środków trwałych stwierdzono przypadki zaewidencjonowania środków trwałych, których wartość inwentarzowa była niższa niż 3,5 tys. zł. Środki te, zgodnie z art. 16g ust. 13 ww. ustawy, należało zaewidencjonować na koncie 013 pozostałych środków trwałych, a pozostałe środki trwałe winny podlegać umorzeniu w pełnej wartości w miesiącu wydania do używania.

(dowód: akta kontroli T III str. 197, 217-241)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego MSW przyczynami naruszenia zasad kwalifikowania rzeczowych aktywów trwałych były m.in.:

- kontynuacja procesu amortyzacji składników majątku, których wartość początkowa nie była wyższa od 3,5 tys. zł, przyjętych od innych jednostek³¹,
- stacje graficzne (6 szt. o wartości początkowej 3 033,21 zł każda) stanowiły składowe zadań inwestycyjnych realizowanych przez komórki merytoryczne Ministerstwa,
- tablety (3 szt. wartości początkowej 3 385 zł) zakwalifikowano w 2012 r. do środków trwałych omyłkowo, w trakcie kontroli NIK dokonano stosownej korekty zapisów w księgach rachunkowych, w ewidencji pomocniczej jednostki oraz korekty sprawozdań,
- pozostałe pozycje dotyczące lat 1993-2004 przypuszczalnie stanowiły wydatek majątkowy jednostki i były częścią składową realizowanych zadań inwestycyjnych,
- metalowe regały archiwalne o wartości początkowej 2 753,49 zł zostały ujęte w 2012 r., w ewidencji środków trwałych jako składowe zadania inwestycyjnego *Zakup regałów archiwalnych* i umorzone w kwocie 68,83 (2,5%),
- switchy typu Cisco, dotychczas pozostałe środki trwałe (2 szt. o wartości początkowej 676,5 zł każdy), zostały ujęte w ewidencji środków trwałych jako składowe element szafy rackowej, przez co zwiększyły wartość początkową środków trwałych grupy 4 wg KŚT,
- klimatyzatory, dotychczas pozostałe środki trwałe o wartości początkowej 2 196 zł umorzone w 100%, zostały zakwalifikowane jako środki trwałe zwiększające wartość budynku przy ul. Taborowej 33A,
- zaewidencjonowane w 2012 r. operacje gospodarcze na koncie 011 o wartości początkowej poniżej 3,5 tys. zł dotyczyły zmiany na właściwą grupę, podgrupę i rodzaj środków trwałych ujętych w ewidencji w 1993 r.³²

³⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm. Ustawa ma również zastosowanie do jednostek budżetowych (art. 1 ust. 2 tej ustawy).

³¹ Na podstawie zarządzenia nr 124 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2007 r. w sprawie przeznaczenia składników majątkowych będących w posiadaniu Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Nauki i Informatyzacji, i Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem zniesienia tych ministerstw, a także na podstawie protokołu nr 1/2007 nieodpłatnego przekazania majątku z Urzędu d.s. Cudzoziemców do MSWiA wg stanu na dzień 28.09.2007 r.

³² Wiata stalowa (ul. Zawrat 30) o wartości początkowej 1 534,12 zł umorzona w 10%, budynek w ogrodzie przy ul. Taborowej 33A o wart. pocz. 679,32 zł umorzony w 2,5%, śmietnik przy ul. Pawińskiego 17/21 o wart. pocz. 1 074,48 zł umorzony w 10%, śmietnik przy ul. Wiśniowej 58 o wart. pocz. 924,63 zł umorzony w 10%, śmietnik przy ul. Zawrat 30 o wart. pocz. 1 335,22 zł umorzony w 2,5%.

(dowód: akta kontroli T VI str. 179, 305-334, 383-386, 395-398)

Ustalane
nieprawidłowości

1) Księgi rachunkowe Ministerstwa w zakresie ewidencji księgowej środków trwałych i pozostałych środków trwałych prowadzone były w sposób niezgodny z wymogami art. 24 *uor*, co powodowało brak możliwości wiarygodnego ustalenia wartości środków trwałych i pozostałych środków trwałych pozostających w dyspozycji Ministerstwa.

2) Prowadzona w Ministerstwie ewidencja szczegółowa do konta 011 nie pozwalała na ustalenie osób lub komórek organizacyjnych, którym powierzono środki trwałe. Stwierdzono m.in., że 47 pracowników MSW nie rozliczyło się z powierzonego im mienia przed rozwiązaniem stosunku pracy (wykaz osób i mienia wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. załączono do akt kontroli). W dwóch kartach obiegowych brak było potwierdzenia przez Wydział Zaopatrzenia i Ewidencji Biura Administracyjno-Finansowego Ministerstwa zwrotu powierzonego pracownikom mienia W przypadku dłuższej nieobecności spowodowanej urlopem wychowawczym pracownika, również nie dokonano zmiany osoby materialnie odpowiedzialnej za powierzone mienie.

(dowód: akta kontroli T VI str. 170-177, 383-386)

Dyrektor Generalny MSW, wyjaśniając przyczyny stwierdzonych wyżej zaniechań w zakresie ochrony zasobów Ministerstwa wskazał m.in., że rozliczenie ww. pracowników Ministerstwa z powierzonych im składników majątku nie było możliwe, ponieważ osoby z którymi rozwiązano stosunek pracy nie rozliczyły się z pracodawcą i nie uzyskały stosownych wpisów w kartach obiegowych, natomiast przebywająca na urlopie wychowawczym pracownica omyłkowo nie została rozliczona z powierzonego jej mienia.

(dowód: akta kontroli T VI str. 178-179)

W trakcie kontroli NIK podjęte zostały działania zmierzające do ustalenia miejsca użytkowania sprzętu, a także osób materialnie odpowiedzialnych za ww. mienie, a także wycofania z eksploatacji przestarzałego technologicznie sprzętu sieci PESEL-Net. Do dnia zakończenia kontroli nie potwierdzono aktualnego miejsca użytkowania 151 składników majątku MSW o łącznej wartości początkowej 9 147,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli T VI str. 263-382)

Opis
stanu faktycznego

4.3.3. Analiza zapisów konta 080 Środki trwałe w budowie (inwestycje) wykazała, że do czasu przedmiotowej kontroli nie dokonano rozliczenia inwestycji faktycznie zakończonych, a w konsekwencji nie dokonano zmian w stanie i wartości środków trwałych, będących rezultatem zakończenia inwestycji i nie ujęto tych zmian w ewidencji księgowej prowadzonej w ramach konta 011-Środki trwałe. Stwierdzono także przypadki inwestycji, gdzie mimo upływu planowanego terminu zakończenia, przez szereg lat nie ponoszono dalszych nakładów inwestycyjnych, a już poniesionych do chwili obecnej nie rozliczono. Z ustaleń przedmiotowej kontroli wynika, że nakłady ponoszone w związku z działalnością inwestycyjną MSW (a wcześniej MSWiA) nie przyniosły zakładanych efektów, w szczególności:

- na zadanie pn. *Modernizacja systemu teleinformatycznego - wykonanie pilotażowego systemu wydawania paszportów z danymi biometrycznymi* rozpoczęte 20 czerwca 2005 r., poniesiono nakłady w wysokości 2 237,7 tys. zł (tj. 66% wartości inwestycji), a następnie od dnia 28 grudnia 2005 r. do chwili obecnej nie ponoszono dalszych kosztów, a inwestycja dotychczas nie została zrealizowana mimo, że termin jej wykonania upłynął w dniu 31 grudnia 2006 r.,
- na zadanie pn. *Budowa systemu TESTA II – wykonanie Paszportowego Systemu Informacyjnego* rozpoczęte 28 lipca 2006 r., poniesiono nakłady w wysokości 15 568,7 tys. zł (tj. 63% wartości inwestycji), następnie od dnia 24 grudnia 2007 r. do chwili obecnej nie ponoszono dalszych kosztów, a inwestycja dotychczas nie została zrealizowana mimo, że termin jej wykonania upłynął w dniu 31 grudnia 2007 r.,
- na zadanie pn. *Rozwój SI CEPIK (MUR - Mała Umowa Rozwojowa)* rozpoczęte 31 grudnia 2009 r., poniesiono nakłady w wysokości 514,2 tys. zł (5,3% wartości inwestycji), następnie od dnia 3 sierpnia 2010 r. do chwili obecnej nie ponoszono dalszych kosztów, a inwestycja dotychczas nie została zrealizowana mimo, że termin jej wykonania upłynął w dniu 31 listopada 2010 r.,
- w magazynie MSW znajdowały się także materiały inwestycyjne zakupione przed 2000 r., których wartość na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosiła 9 035,1 tys. zł, w tym drukarki

paszportowe o wartości 8 852,2 tys. zł, modemy 3265 Fast o wartości 70,2 tys. zł, modemy Datalink o wartości 70,7 tys. zł, regeneratory cyfrowe o wartości 42,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli T VI str. 48-169)

Ustalone
nieprawidłowości

Księgi rachunkowe MSW prowadzone były z naruszeniem przepisów art. 4 oraz 24 ust. 1 i 2 *uor.* Ministerstwo nierzetelnie prowadziło ewidencję środków trwałych i pozostałych środków trwałych, co miało wpływ na wartość majątku ujętego w ewidencji księgowej i wykazywanego w sprawozdaniach finansowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania kont 011 *Środki trwałe*, 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* i 800 *Fundusz jednostki* w zakresie ewidencjonowania inwestycji spowodowały, że dane zawarte w księgach rachunkowych i w sprawozdaniach finansowych nie przedstawiały w sposób rzetelny i przejrzysty sytuacji majątkowej Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli T III str. 66,76, T VI str. 48-169, 263-382)

Faktycznych zmian w stanie i wartości środków trwałych nie ujmowano w księgach rachunkowych Ministerstwa z uwagi na brak dokumentów pozwalających na rozliczenie zadań inwestycyjnych i ujęcie zmian. Powodem nierozliczenia na dzień 31 grudnia 2012 r. zaległych inwestycji były również zaniedbania pracowników Departamentu Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki merytorycznie odpowiedzialnych za rozliczenie tych inwestycji. Zastępca Dyrektora ww. Departamentu trakcie kontroli poinformował, że wyznaczeni pracownicy po skompletowaniu dokumentów, przy współpracy z BAF MSW, rozpoczęli rozliczanie zaległych inwestycji.

(dowód: akta kontroli T VI str. 48, 167)

4.4. Badanie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych

Opis
stanu faktycznego

Badanie dowodów księgowych ponoszonych w 2012 r. przez dysponenta III stopnia kosztów działalności, przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturam i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 *Rachunek bieżący wydatków budżetowych*. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe – jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 146 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną³³. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy. Badaniem objęto 146 wydatki, w tym 103 wydatki Ministerstwa na ogólną kwotę 29 721,7 tys. zł (20,2% ogółu wydatków wykonanych w 2012 r. przez dysponenta trzeciego stopnia, tj. 0,2% wydatków w części 42) oraz 43 wydatki CEPIK na ogólną kwotę 68 257,8 tys. zł (97,7% ogółu wydatków wykonanych w 2012 r. przez ten fundusz, tj. 0,4% wydatków w części 42). Łączna kwota zbadanych wydatków wyniosła 97 979,5 tys. zł, co stanowiło 45,2 % wydatków dysponenta III stopnia i funduszu CEPIK oraz 0,6 % wydatków zrealizowanych w części 42.

(dowód: akta kontroli T III str. 253-258)

Wyznaczoną w opisany powyżej sposób próbę objęto kontrolą w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji oraz poprawności zapisu w księgach rachunkowych. W wyniku przeprowadzonego badania

³³ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

stwierdzono, że za wyjątkiem niżej wymienionych przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 97 997,1 tys. zł, z tego o wartości 97 983,4 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 13,7 tys. zł dobranych w sposób celowy.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli T III str. 259-269)

Ustalono, że w 2012 r. ujęto w ewidencji księgowej zdarzenia gospodarcze, co do których jednostka w momencie przyjmowania ich do ewidencji, nie posiadała dowodów księgowych stwierdzających dokonanie operacji gospodarczych - dokonano przelewów i ujęto w księgach rachunkowych jednostki wydatki na kwotę 3,2 tys. zł, jako przedpłaty dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej za kursy językowe pracowników Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli T III str. 270-272)

Ustalono również, że w 2012 r. dokonano zapłaty za zakupione materiały i usługi w łącznej kwocie 11,3 tys. zł na podstawie 6 faktur *pro forma*.

Na ich odwrocie zamieszczano dekretacje, zatwierdzano do wypłaty oraz sprawdzano pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Do każdej z ww. faktur *pro forma* Ministerstwo otrzymało w okresie późniejszym faktury VAT, które zostały zaewidencjonowane w odpowiednich okresach sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli T III str. 273-309)

Ustalone
nieprawidłowości

Dokonanie ww. płatności zaliczkowych stanowiło naruszenie § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych³⁴, zgodnie z którym kierownicy państwowych jednostek budżetowych mogą udzielać zaliczek wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

Dotychczas nie wydano odrębnych przepisów w zakresie udzielania zaliczek, za wyjątkiem art. 151a, który nie miał zastosowania w przypadku ww. wydatków.

Dyrektor Generalny MSW wyjaśnił, że dokonanie płatności zaliczkowych było warunkiem otrzymania danej usługi stawianym przez ww. dostawców.

(dowód: akta kontroli T III str. 310-312, T VI str. 23-48)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Izba zauważyła intensywne działania podjęte w trakcie kontroli zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z odpowiednimi przepisami prawa oraz ograniczenia ryzyka powstawania stwierdzonych nieprawidłowości. W związku z nieprawidłowościami w prowadzeniu ewidencji księgowej, jeszcze w trakcie kontroli NIK wprowadzono w księgach 2013 r. szereg zapisów korygujących i uzupełniających, pozwalających uznać księgi rachunkowe Ministerstwa za rzetelne. Dokonane w trakcie kontroli i w okresie przed skierowaniem niniejszego wystąpienia korekty miały na celu m.in. przywrócenie w księgach MSW, zgodnego ze stanem rzeczywistym, stanu środków trwałych oraz inwestycji rozpoczętych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Na powyższą ocenę miały wpływ działania naprawcze podjęte przez BAF MSW w trakcie kontroli NIK.

³⁴ Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

5. Roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

5.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis
stanu faktycznego

Kontrola wykazała, że w ramach części budżetowej nr 42 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań przez podległych dysponentów, w tym przez MSW, pełniącego funkcję dysponenta trzeciego stopnia. Minister wyjaśnił, że nie zachodzi potrzeba opracowywania dodatkowych procedur sporządzania sprawozdań, ponieważ przepisy obowiązujące w tym zakresie umożliwiają pełną kontrolę ich sporządzania.

(dowód akta kontroli: str. T IV str. 1-4)

W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników MSW w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez MSW stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód akta kontroli: str. str. T IV str. 5, 8, 13, 45, 129, 141, 150)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca jednak uwagę na celowość ustanowienia w części budżetowej 42 formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to między innymi ze standardu nr 10 określonego w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wskazującego na celowość dokumentowania procedur wewnętrznych, instrukcji i wytycznych funkcjonujących w systemie kontroli zarządczej, aby zapewnić ich spójność i dostępność dla wszystkich osób, dla których są one niezbędne.

5.2. Rzetelność sprawozdań

Opis
stanu faktycznego

5.2.1. Dysponent części budżetowej 42 podał w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa w kwocie 89 490,2 tys. zł. Wydatki budżetowe wykazane zostały w kwocie 17 851 179,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli T IV str. 5-6)

Zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 2 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli T IV str. 7)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych wynikała z ewidencji księgowej, tj. z zapisów na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki*. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli T IV str. 8-12)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wynikała z zapisów na koncie 130 po stronie Ct i kwoty środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli T IV str. 13-106)

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli T IV str. 107-128)

	Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 241 885,8 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 221. W MSW nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z. Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową. (dowód: akta kontroli T IV str. 129-149) Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) było zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 <i>Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym</i>. (dowód: akta kontroli T IV str. 150-160) Ww. sprawozdania dysponenta części budżetowej 42 uwzględniały m.in. dane wykazane w sprawozdaniach dysponenta trzeciego stopnia. (dowód: akta kontroli T IV str. 161-224)
Uwagi dotyczące badanej działalności	Ww. sprawozdania, za wyjątkiem Rb-27 za I i II kwartał 2012 r. (opis nieprawidłowości w cz. III pkt 1 niniejszego wystąpienia), sporządzane były rzetelnie i w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁵, 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁶ oraz 28 grudnia 2011 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁷ (dalej <i>rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości</i>)
Opis stanu faktycznego	5.2.2. W sprawozdaniu finansowym MSW za 2011 rok w części bilansowej nie wprowadzono informacji uzupełniającej, istotnej dla oceny rzetelności i przejrzystości sytuacji finansowej i majątkowej, w postaci wartości umorzenia pozostałych środków trwałych na kwotę 21 408,6 tys. zł. Minister jako dysponent części budżetowej 42 przyjął ww. sprawozdanie i nie zakwestionował ww. zapisu. Ponadto w złożonym do Ministra Finansów łącznym sprawozdaniu finansowym uwzględnił umorzenie pozostałych środków trwałych MSW o wartości 0 zł. (dowód: akta kontroli str. T IV str. 225-244)
Ustalone nieprawidłowości	Wykazanie w bilansie MSW w części B pkt 3³⁸ wartości umorzenia pozostałych środków trwałych w sprawozdaniu finansowym za 2011 rok w kwocie 0 zł, tj. niezgodnie ze stanem faktycznym, było działaniem nierzetelnym. Dyrektor Generalny MSW wyjaśnił, że w bilansie za 2011 rok nie wykazano umorzeń pozostałych środków trwałych, ponieważ w zakładowym planie kont nie funkcjonuje konto 072 <i>Umorzenie pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych</i>. (dowód: akta kontroli T III str. 177-197) W powyższej sprawie Minister wyjaśnił, że otrzymane od dysponenta trzeciego stopnia sprawozdanie finansowe w zakresie umorzenia pozostałych środków trwałych było zgodne z załączonymi zestawieniami obrotów i sald na poszczególnych kontach, wśród których nie było konta 072 <i>Umorzenie pozostałych środków trwałych</i>. (dowód: akta kontroli T I str. 316-398)
Opis stanu faktycznego	5.2.3. MSW złożyło w wymaganym terminie sprawozdanie o stanie i ruchu środków trwałych F-03 za 2012 r. W sprawozdaniu tym wykazano, niezgodnie ze stanem faktycznym, wartość pozostałych środków trwałych całkowicie umorzonych w kwocie 18 546,4 tys. zł. (dowód: akta kontroli T IV str. 244-249)

³⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

³⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

³⁷ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

³⁸ Informacje uzupełniające istotne dla rzetelności i przejrzystości sytuacji majątkowej i finansowej, umorzenie pozostałych środków trwałych.

Ustalono
nieprawidłowości

Wykazanie w sprawozdaniu F-03 niezgodnej ze stanem faktycznym wartości pozostałych środków trwałych (narzędzi, przyrządów, ruchomości i wyposażenia) oraz ich umorzeń stanowiło naruszenie art. 30 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej³⁹ oraz załącznika nr 43 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 roku w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012⁴⁰.

Dyrektor Generalny MSW w powyższej sprawie wyjaśnił, że w sprawozdaniu F-03 nie wykazano wartości pozostałych środków trwałych oraz ich umorzeń, ponieważ w zakładowym planie kont nie funkcjonuje konto 013 *Pozostałe środki trwałe* i 072 *Umorzenie pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych*.

(dowód: akta kontroli str. T III str. 177-197)

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było nieutworzenie kont 013 *Pozostałe środki trwałe* i 072 *Umorzenie pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych*. Zgodnie ze opinią Dyrektora Generalnego MSW wyrażoną podczas kontroli, nie umieszczenie tych kont w zakładowym planie kont nie miało wpływu na sprawozdawczość finansową jednostki. NIK nie podzieliła ww. stanowiska Dyrektora Generalnego i w wyniku kontroli wprowadzono do zakładowego planu kont MSW brakujące konta 013 i 072.

(dowód: akta kontroli T III, str. 212-216, T VI str. 383-386, 395-398)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych, kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych, sprawozdań finansowych oraz sprawozdań o stanie i ruchu środków trwałych.

IV. Wykonanie planu finansowego funduszu celowego FMBP

1. Planowanie i wykonanie przychodów i wydatków

Opis
stanu faktycznego

1.1. Projekt planu finansowego FMBP na 2012 r. opracowano m.in. w oparciu o zaplanowaną przez Agencję Mienia Wojskowego (AMW) wysokość środków do przekazania na rachunek FMBP oraz w oparciu o wysokość środków planowanych do przekazania podległym jednostkom w 2012 r. Projekt planu przekazano do Ministerstwa Finansów 20 kwietnia 2011 r. i w niezmiennym kształcie ujęto go w ustawie budżetowej. Planowane przychody i wydatki wynosiły odpowiednio: 2 008 tys. zł i 5 801 tys. zł, a stan środków FMBP na koniec 2012 r. – 275 tys. zł.

W 2012 r. dokonano, na wniosek Ministra z 31 sierpnia 2012 r., jednej zmiany planu finansowego FMBP, polegającej na zwiększeniu środków pieniężnych o 4 700 tys. zł (tj. o dodatkowe środki otrzymane z AMW w 2011 r.) i zwiększeniu, o taką samą kwotę, jego wydatków. Zmianę wprowadzono zgodnie z art. 29 ust. 12 *ufp*, tj. po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu. W planie ujęto dodatkowe środki m.in. na dofinansowanie przebudowy budynku koszarowo-administracyjnego Szkoły Policji w Słupsku, budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Szczecinku oraz zakup pojazdów policyjnych dla Oddziałów Prewencji Policji. Wykorzystanie środków było zgodne z art. 31c ust. 4 ustawy powołującej FMBP, tj. ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego⁴¹.

Realizację zadań ujętych w planie finansowym FMBP monitorowano m.in. na podstawie harmonogramów wydatkowania środków ujętych we wnioskach do Ministra o wyrażenie zgody na dofinansowanie zadań.

(dowód: akta kontroli T V str. 1-19)

³⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 591.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 446.

⁴¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 ze zm.

1.2. Stan FMBP na 1 stycznia 2012 r. wynosił 15 519 tys. zł, co stanowiło 153% stanu początkowego roku poprzedniego. W 2012 r. stan FMBP zmniejszył się o 3 801 tys. zł (o 24%), wynosząc na 31 grudnia 2012 r. – 11 718 tys. zł. Początkowy i końcowy stan funduszu stanowiły w całości środki przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów na podstawie art. 78d *ufp*. Spadek stanu FMBP wynikał głównie z otrzymania od AMW w 2012 r. niższych o 10 252 tys. zł środków finansowych.

(dowód: akta kontroli T V str. 21-23 i 34-35)

1.3. W 2012 r. MSW, zgodnie z dyspozycją art. 78d ust. 2 *ufp*, przekazywało wolne środki FMBP Ministrowi Finansów w zarządzanie, uzyskując z tego tytułu 500 tys. zł odsetek (w tym 474,5 tys. zł z tytułu depozytów terminowych). Na 31 grudnia 2012 r. 100% środków funduszu znajdowało się w depozycie u Ministra Finansów, w tym 11 650 tys. zł w depozycie terminowym i 67,5 tys. zł w depozycie overnight. Przekazywanie w zarządzanie wolnych środków FMBP nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji wypłat środków finansowych na jego ustawowe cele i zadania.

(dowód: akta kontroli T V str. str. 21-33)

1.4. Przychody funduszu w 2012 r. wyniosły 3 611,5 tys. zł (180% planu), w tym 500 tys. zł z tytułu odsetek (plan – 0 zł) oraz 3 111,5 tys. zł z tytułu środków otrzymanych od AMW (155% planu), tj. pochodzących ze sprzedaży niewykorzystywanego mienia Policji (1 564,4 tys. zł), Straży Granicznej (1 545,6 tys. zł) i Biura Ochrony Rządu (1,5 tys. zł). Wykonanie w 2012 r. wydatków FMBP wyniosło 7 413 tys. zł (71% planu). Niższe od planu wykonanie wydatków o 3 088 tys. zł wynikało głównie z przesunięcia na kolejny rok terminów wydatkowania 2 185 tys. zł (m.in. z powodu unieważnienia postępowania przetargowego i nieterminowej realizacji zadań przez wykonawców) oraz ze zmniejszenia o 353 tys. zł, środków na realizację zadania.

Wydatki FMBP przeznaczono na cele określone w art. 31c ust. 4 ustawy powołującej ten fundusz, tj. na realizację zadań inwestycyjnych oraz na modernizację uzbrojenia i wyposażenia organów i jednostek podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych. Ze środków FMBP sfinansowano w 2012 r. wydatki:

- Policji (2 349 tys. zł) na budowę nowej siedziby komendy powiatowej w Szczecinku, zakup pojazdów furgon w policyjnej wersji wypadowej „W”, zakup urządzeń technicznych w serwerowniach oraz na zakup kasków motocyklowych z urządzeniami łączności podkaskowej,
- Straży Granicznej (4 957 tys. zł) m.in. na zakup uzbrojenia i amunicji, budowę wież obserwacyjnych, budowę nowej placówki Straży w Górowie Iławeckim, przebudowę przyłącza wodociągowego, modernizację kanalizacji burzowej oraz termomodernizację budynków,
- Biura Ochrony Rządu (107 tys. zł) na zakup umundurowania.

Ogółem w 2012 r. środkami funduszu dofinansowano realizację 17 zadań, w tym cztery zadania Policji, 12 – Straży Granicznej i jedno – Biura Ochrony Rządu. Wypłaty z rachunku FMBP dokonywano bezpośrednio na rachunki jednostek realizujących zadanie, po uzyskaniu zgody Ministra. Do wniosków o wypłatę środków FMBP nadzorowane jednostki dołączały m.in. kopie faktur potwierdzających wydatki. Wnioski te były składane w terminach zgodnych z przedłożonymi wcześniej harmonogramami wydatków. MSW przekazywało środki funduszu niezwłocznie po otrzymaniu wniosku o wypłatę (średnio po 6 dniach). Na obsługę administracyjną funduszu wydatkowano 0,4 tys. zł (opłaty bankowe). W 2012 r. nie przeprowadzono audytu wewnętrznego FMBP.

(dowód: akta kontroli T V str. 21, 32-42 i 80-81)

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ocenianie wykonanie przychodów i wydatków FMBP.

2. Rzetelność sprawozdań

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta funduszu FMBP sprawozdań:

- z wykonania w 2012 r. planu finansowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania w 2012 r., określonego w ustawie budżetowej na 2012 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych na koniec IV kwartału 2012 r. (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2012 r. (Rb-Z),
- z wykonania w 2012 r. planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Powyższe sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w *rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości*. Sprawozdania te przekazywały prawdziwy obraz przychodów i wydatków FMBP na koniec 2012 r. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli T V str. 43-60)

Ustalone
nieprawidłowości

W sprawozdaniach funduszy niejednolicie wykazywano wolne środki przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie. Środki FMBP w kwocie 15 519,4 tys. zł (stan na początek 2012 r.) i 11 717,5 tys. zł (stan na koniec 2012 r.) wykazano w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 za 2012 r. w pozycji *należności*, natomiast w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2012 r. – w pozycji *gotówka i depozyty*. Jednocześnie należy zauważyć, że środki funduszu CEPiK przekazane w zarządzanie MF wykazano w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 w pozycji *środki pieniężne*. Stan środków FMBP był zgodny z ewidencją konta 240 *Pozostałe rozrachunki*, służącego m.in. do ewidencji środków FMBP przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie.

(dowód: akta kontroli T V str. 22-30, 43-53, 61-73 i 254-261)

W ocenie NIK, przyjęty w MSW sposób prezentacji w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 środków pieniężnych FMBP przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów był nieprawidłowy. Minister wyjaśnił, że wynikało to z przyjętego w Ministerstwie sposobu ich ujęcia w ewidencji.

Wprawdzie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴² nie określało sposobu wykazywania w sprawozdaniach budżetowych Rb-33 i Rb-40 środków znajdujących się w zarządzaniu u Ministra Finansów, NIK zwraca jednak uwagę, że środki te charakteryzują się wysoką płynnością finansową⁴³ i zgodnie z treścią formularza PCF⁴⁴ wartość środków pieniężnych na rachunkach bankowych (w tym wolnych środków finansowych przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów) należy podać w pozycji planu finansowego funduszu *środki pieniężne*.

(dowód: akta kontroli T I str. 316-332)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sprawozdania FMBP za 2012 r.

3. Ocena wykonania zadań

Opis
stanu faktycznego

W planowanych wydatkach funduszu w układzie zadaniowym ujęto zadania zbieżne z zadaniami wynikającymi z ustawy tworzącej FMBP. I tak w ramach zadania:

- ochrona obywateli, utrzymanie porządku publicznego oraz działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa zaplanowano podzadania w zakresie:
 - bezpieczeństwa najważniejszych osób, obiektów i urzędów w państwie (planowane wydatki – 160 tys. zł, wykonanie – 66,8%),
 - działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego (planowane wydatki – 4 690 tys. zł, wykonanie – 50,1%),

⁴² Dz. U. Nr 20, poz. 103

⁴³ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. Nr 81, poz. 443) środki przekazane w zarządzanie overnight są zwracane następnego dnia roboczego, a środki przekazane w zarządzanie terminowe mogą zostać zwrócone na rachunek funduszu w następnym dniu roboczym po złożeniu dyspozycji ich wcześniejszego wycofania.

⁴⁴ Formularz PCF – Projekt budżetu państwa na 2013 r. – Elementy planu finansowego państwowego funduszu celowego, stanowi załącznik nr 43 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. poz. 628).

- ochrona granicy państwowej, kontrola ruchu granicznego i przeciwdziałanie nielegalnej migracji zaplanowano podzadanie z zakresu ochrony granicy państwowej (planowane wydatki 5 651 tys. zł, wykonanie – 87,7%).

Celami działań ujętych w ramach ww. podzadań była poprawa wyposażenia i warunków służby funkcjonariuszy BOR, poprawa wyposażenia i warunków służby funkcjonariuszy Policji oraz SG, a miernikami ich osiągnięcia była liczba zrealizowanych zadań. Wszystkie zaplanowane mierniki działań zrealizowano w 100%.

(dowód: akta kontroli T V str. 36-39 i 59-60)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia planowanie i wykonanie przychodów i wydatków FMBP.

V. Wykonanie planu finansowego funduszu celowego CEPiK

1. Planowanie i wykonanie przychodów i wydatków

Opis
stanu faktycznego

1.1. Zgłoszone do projektu budżetu przychody i wydatki CEPiK zostały skalkulowane rzetelnie. W planie finansowym założono m.in., że przychody CEPiK wyniosą 96 262 tys. zł i zostaną uzyskane głównie z tytułu opłat ewidencyjnych od umów ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (20 500 tys. szt. – 74 825 tys. zł przychodu) oraz z tytułu badań technicznych pojazdów (11 500 szt. – 11 500 tys. przychodu). W ramach wydatków w kwocie 119 056 tys. zł zaplanowano głównie wydatki bieżące na zakup usług (106 413 tys. zł). Projekt planu sporządzono 15 kwietnia 2011 r. i w niezmienionym kształcie ujęto go w ustawie budżetowej. W trakcie 2012 r. nie dokonywano zmian w planie finansowym CEPiK. Przebieg wykonania planu monitorowano w Departamencie Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki MSW (DEPiT) m.in. na podstawie miesięcznych informacji otrzymywanych z Biura Administracyjno-Finansowego (BAF) oraz na podstawie kwartalnych sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli T V str. 74-93)

1.2. Stan funduszu CEPiK na 1 stycznia 2012 r. wynosił 74 040 tys. zł (w tym 70 722 tys. zł środków przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów), co stanowiło 150% stanu początkowego roku poprzedniego. W 2012 r. stan funduszu CEPiK zwiększył się o 50 304 tys. zł (o 68%), wynosząc na 31 grudnia 2012 r. – 124 344 tys. zł (w tym 120 653 tys. zł przekazanych w zarządzanie). Wzrost stanu funduszu CEPiK wynikał z uzyskania w 2012 r. nadwyżki przychodów (120 140 tys. zł) nad wydatkami (69 836 tys. zł).

(dowód: akta kontroli T V str. 94-98)

1.3. W 2012 r. MSW, zgodnie z art. 78d ust. 2 *ufp*, przekazywało wolne środki funduszu CEPiK Ministrowi Finansów w zarządzanie, uzyskując z tego tytułu 4 005 tys. zł odsetek (w tym 3 531 tys. zł z tytułu zarządzania terminowego). Na 31 grudnia 2012 r. 100% środków pieniężnych funduszu CEPiK znajdowało się w zarządzaniu u Ministra Finansów, w tym 108 000 tys. zł w zarządzaniu terminowym i 12 653 tys. zł w zarządzaniu overnight. Przekazywanie w zarządzanie wolnych środków CEPiK nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji wypłat środków finansowych na jego ustawowe cele i zadania.

(dowód: akta kontroli T V str. 96-98 i 178-181)

1.4. Wykonanie w 2012 r. przychodów funduszu CEPiK wyniosło 120 140 tys. zł (125% planu), w tym 115 967 tys. zł z tytułu opłat ewidencyjnych od towarzystw ubezpieczeniowych, stacji kontroli pojazdów i organów rejestrujących oraz 4 173 tys. zł z tytułu odsetek. Wyższe wykonanie planu przychodów wynikało głównie ze wzrostu o 22%, w stosunku do założeń planistycznych, kursu euro stosowanego przez firmy ubezpieczeniowe przy obliczaniu opłaty ewidencyjnej na rzecz CEPiK. Na koniec 2012 r. należności funduszu CEPiK wyniosły 8 844 tys. zł (101% stanu roku poprzedniego) i dotyczyły opłat ewidencyjnych, w tym 339 tys. zł stanowiły należności przeterminowane od 203 podmiotów. Analiza najwyższych kwotowo zaległości 14 podmiotów (łącznie 280 tys. zł) wykazała, że w ośmiu przypadkach przyczyną ich powstania było złożenie przez

towarzystwa ubezpieczeniowe w styczniu 2013 r. korekt sprawozdań z opłat ewidencyjnych pobranych na rzecz funduszu CEPiK w latach poprzednich. Zaległości te w kwocie 249 tys. zł zostały uregulowane w całości do 20 stycznia 2013 r. Wobec pozostałych sześciu badanych podmiotów MSW prowadziło działania windykacyjne, polegające na wysyłaniu upomnień i wystawianiu tytułów wykonawczych. Ogółem w 2012 r. podmiotom zalegającym z płatnościami na rzecz CEPiK wysłano 286 upomnień na kwotę 93 tys. zł i wystawiono 8 tytułów wykonawczych na kwotę 3 tys. zł. W wyniku tych działań odzyskano 80 tys. zł. W 2012 r. dysponent CEPiK, poza umorzeniem kwoty 0,1 tys. zł, nie udzielał ulg w spłacie zobowiązań na rzecz tego funduszu. Nie wystąpiły również przypadki przedawnienia się należności. Prowadzona w MSW ewidencja szczegółowa konta 204 *należności funduszu celowego CEPiK* zapewniała możliwość ustalenia należności według poszczególnych kontrahentów.

(dowód: akta kontroli T V str. 94-95, 99-111, 258 i 261)

1.5. W 2012 r. na realizację zadań Funduszu planowano 119 056 tys. zł, co stanowiło 96% środków będących w dyspozycji CEPiK. Wykonanie wydatków Funduszu wyniosło 69 836 tys. zł (59% planu), a ich niższe wykonanie wynikało m.in. z obniżonych kosztów utrzymania centrum zapasowego SI CEPiK (2 353 tys. zł) oraz z niewykorzystania rezerw na: zatrudnienie konsultantów na umowę o dzieło lub zlecenie (593 tys. zł), remonty (472 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (826 tys. zł), rozbudowę i modernizację systemu (7 117 tys. zł) oraz na pozostałe usługi realizowane na rzecz systemu informatycznego CEPiK (22 659 tys. zł).

(dowód: akta kontroli T V str. 94-95 i 99-111)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Ewidencji Państwowych MSW, niższe niż zakładano wykonanie wydatków Funduszu nie miało wpływu na funkcjonowanie systemu informatycznego CEPiK. Związane ono było przede wszystkim z nowym podejściem do rozwoju systemu, zakładającym jego gruntowną przebudowę w latach 2013-2015. Wydatki na ten cel nie powinny przekroczyć 150 mln zł.

(dowód: akta kontroli T V str. 106-133 i 164-165)

Niewykonanie w 2012 r. planu finansowego Funduszu wynikało również z wstrzymania, decyzją Dyrektora Generalnej MSW z 6 października 2011 r., realizacji przez firmę Infovide-Matrix SA umowy z 17 maja 2010 r. na świadczenie usług związanych z doradztwem i wsparciem eksperckim w zakresie utrzymania SI CEPiK. Na realizację obowiązującej do 30 czerwca 2012 r. umowy planowano wydatkować w 2012 r. 4 486 tys. zł, a na kontynuację usług – 7 450 tys. zł. Po podjęciu przez Dyrektora Generalnego ww. decyzji MSW wypłaciło wykonawcy kwotę 1 024,6 tys. zł (w tym 165,1 tys. zł w 2012 r.) tytułem zapłaty za prace wykonane od 1 sierpnia 2011 r. do 10 października 2011 r. (tj. do dnia poinformowania wykonawcy o wstrzymaniu realizacji umowy).

(dowód: akta kontroli T V str. 106-111 i 134-161 i T VI str. 48-53 i 165-166)

Pismem z 29 marca 2012 r. Dyktor DEPiT zwrócił się do Podsekretarza Stanu MSW – Romana Dmowskiego o rozważenie możliwości przeprowadzenia kontroli dotyczącej legalności i celowości współpracy DEPiT z firmą Infovide-Matrix SA, podnosząc m.in. wątpliwości dotyczące prawidłowości wyboru wykonawcy, realizacji i rozliczania umowy, dokonywania odbiorów oraz odstępowania od kar umownych z tytułu nieterminowego wykonywania usług. Minister wyjaśnił, że nie jest mu wiadome, jakie dokładnie czynności zostały podjęte w związku z tym wnioskiem.

(dowód: akta kontroli T I str. 316-332 i T V str. 164-175)

W trakcie kontroli Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) wszczęło kontrolę doraźną i zabezpieczyło dokumentację wybranych procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie udzielania zamówień publicznych związanych z budową, wdrożeniem i utrzymaniem SI CEPiK przez MSWiA w latach 2000-2012. Protokół z ww. kontroli CBA został opatrzony klauzulą ściśle tajne.

1.6. Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 136 – *rachunek bieżący środków funduszu celowego CEPiK*, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej⁴⁵ 43 faktury na kwotę 68 257,8 tys. zł dotyczące

⁴⁵ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

wydatków poniesionych w 2012 r. (w tym 39 faktur na kwotę 63 002,9 tys. zł dotyczących wydatków planu 2012 r.). W badanej próbie ujęto m.in. wydatek majątkowy w kwocie 2 795,5 tys. zł (100% wydatków inwestycyjnych 2012 r.).

W ocenie NIK Minister dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ustalono, że wszystkie wydatki zostały dokonane wyłącznie na cele wskazane w art. 80d ust. 5 ustawy powołującej Fundusz (ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴⁶). Środki publiczne zostały wydatkowane zgodnie z umowami, zaakceptowanymi przez głównego księgowego. Przeznaczono je m.in. na zakup usług zapewniających utrzymanie i eksploatację systemu informatycznego CEPiK, udostępnianie danych w trybie urzędowym oraz na utrzymanie sieci WAN. W ramach poniesionych nakładów inwestycyjnych rozbudowano macierz dyskową w Centrum Zapasowym Systemu Informatycznego CEPiK oraz zakupiono nową macierz do Centrum Podstawowego Systemu. Wszystkie zbadane wydatki realizowano terminowo. Faktury, wraz z dołączoną do nich dokumentacją potwierdzającą wykonanie usługi, były sprawdzane przez kierownika komórki organizacyjnej właściwej merytorycznie do dokonania operacji gospodarczej.

Badanie wydatków Funduszu przeprowadzono także w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody księgowe były poprawne pod względem formalnym, poddane prawidłowej dekretacji i kontroli bieżącej oraz właściwie ujęte w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli T III str. 253-258 i T V str. 176-183)

Na 31 grudnia 2012 r. zobowiązania Funduszu wynosiły 5 153 tys. zł i dotyczyły rozliczeń za usługi wykonane w 2012 r. Zobowiązania te uregulowano w całości do 23 stycznia 2013 r., w terminach płatności wynikających z faktur.

(dowód: akta kontroli T V str. 102-103 i 261)

W 2012 r. nie ponoszono ze środków Funduszu wydatków związanych z jego obsługą administracyjną. W 2012 r. nie przeprowadzono również audytu wewnętrznego CEPiK.

(dowód: akta kontroli T V str. 80-81 i 95)

1.7. Stosowanie przez MSW przepisów ustawy Pzp przy wyborze wykonawców zamówień w ramach CEPiK zbadano na podstawie dokumentacji trzech zamówień publicznych, w ramach których w 2012 r. wydatkowano 3 712,3 tys. zł:

- 1) 11 czerwca 2012 r. na dostawę specjalistycznego oprogramowania na potrzeby zarządzania Systemem Informatycznym CEPiK w DEPiT wydatkowano 117,3 tys. zł (100% wartości umowy),
- 2) 11 lipca 2012 r. na rozbudowę macierzy dyskowej DS.8100 w Centrum Zapasowym Systemu Informatycznego CEPiK oraz zakup nowej macierzy dyskowej dla Centrum Podstawowego Systemu Informatycznego CEPiK – wydatkowano 2 795,5 tys. zł (100% wartości umowy),
- 3) 31 października 2012 r., o wartości 28 782,0 tys. zł, na świadczenie usługi udostępniania sieci WAN PWPW na potrzeby Systemu Informatycznego CEPiK – wydatkowano 799,5 tys. zł (2,8% wartości umowy).

Łączna wartość umów wyniosła 31 694,8 tys. zł. Dwa pierwsze z ww. zamówień udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, a trzecie – w trybie zamówienia z wolnej ręki. Wyboru wykonawcy zamówienia na rozbudowę/zakup macierzy dyskowej dokonano zgodnie z ustawą Pzp. Natomiast w przypadku dwóch pozostałych zamówień stwierdzono przy ich udzielaniu naruszenie przepisów ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli T V str. 184-200 i 237-238)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) W przypadku przetargu nieograniczonego na dostawę 60 licencji specjalistycznego oprogramowania (sprawa nr 4/BAF-VI/PN/12) zamawiający nie zamieścił w Biuletynie

⁴⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

Zamówień Publicznych (BZP) ogłoszeń: o zamówieniu (przetarg nieograniczony ogłoszono 27 marca 2012 r.) oraz o udzieleniu zamówienia (umowę w sprawie zamówienia zawarto 11 czerwca 2012 r.), do czego zobowiązywał odpowiednio przepis: art. 40 ust. 2 i art. 95 ust. 1 ustawy Pzp. Ogłoszenia te zostały natomiast przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Wartość zamówienia została ustalona przez Ministerstwo na 126,8 tys. zł, co stanowiło równowartość 31,5 tys. euro (kalkulacja wartości szacunkowej zamówienia obejmowała zakup 60 licencji specjalistycznego oprogramowania).

(dowód: akta kontroli T V str. 193-219)

Zgodnie z ww. przepisami ustawy Pzp i w związku z § 1 pkt 1 lit a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej⁴⁷ zamieszczenie ww. ogłoszeń w BZP jest obowiązkowe przy zamówieniach, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 130,0 tys. euro.

Dyrektor Generalny MSW uzasadniając zamieszczenie ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym UE zamiast w BZP wyjaśnił, że dokonano agregacji wartości zamówienia na zakup oprogramowania na potrzeby CEPiK z zamówieniem nr BAF-V-4/11 na zakup oprogramowania na potrzeby jednostek organizacyjnych MSW (wartość obu zamówień wynosiła 142,7 tys. euro). Następnie we wniosku o udzielenie zamówienia nr BAF-V-4/11 z 14 listopada 2012 r. ustalono jego wartość na 20,6 tys. zł, a nie jak zaplanowano – 111,2 tys. euro, publikując stosowne ogłoszenia w BZP.

(dowód: akta kontroli T V str. 208 i 220-235)

Nie można podzielić stanowiska zawartego w powyższych wyjaśnieniach, ponieważ w zatwierdzonym 16 lipca 2012 r. protokole postępowania nr 4/BAF-VI/PN/12 nie odnotowano, aby było to zamówienie udzielane w częściach (formularz protokołu zawierał rubrykę odnoszącą się do takich zamówień). Odnotowano w nim natomiast, że wartość zamówienia stanowi równowartość 31,5 tys. euro. Ponadto oba zamówienia dotyczyły przedmiotów o różnych kodach CPV według Wspólnego Słownika Zamówień. Zamówienie w ramach CEPiK dotyczyło pakietów oprogramowania użytkowego (kod CPV 48700000-5), a zamówienie nr BAF-V-4/11 dotyczyło, według kodów podanych w planie zamówień publicznych na 2012 r., pakietów oprogramowania zabezpieczającego, do ochrony antywirusowej, systemu poczty elektronicznej oraz pakietów do tworzenia dokumentów (kody CPV: 48730000-4, 48760000-3, 48811000-6, 48310000-4).

(dowód: akta kontroli T V str. 201-207)

W przypadku zamówienia nr 4/BAF-VI/PN/12 protokół postępowania oraz umowę podpisał, na podstawie upoważnienia Ministra z 21 marca 2012 r., Zastępca Dyrektora DEPiT, który wyjaśnił, że *podtrzymuje powyższe wyjaśnienia Dyrektora Generalnego i nie ma nic więcej do dodania w tej sprawie.*

(dowód: akta kontroli T V str. 162-163, 184, 201-207 i 213)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁸ (ustawa o dfp) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezamieszczenie w BZP ogłoszenia o zamówieniu lub ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.

2) W przypadku zamówienia z wolnej ręki na świadczenie usługi udostępniania sieci WAN PWPW (sprawa nr 55/BAF-VI/WR/12) zamawiający nie zawiadomił Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (Prezesa UZP) o wszczęciu postępowania w terminie określonym w art. 67 ust. 2 ustawy Pzp. Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia wszczęto 4 października 2012 r., a informacja wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym zastosowania trybu z wolnej ręki została przekazana Prezesowi UZP 7 listopada 2012 r., tj. 31 dni po ustawowym terminie oraz siedem dni po udzieleniu zamówienia.

Wartość zamówienia ustalono na 24 390,2 tys. zł, co stanowiło równowartość 6 067,8 tys. euro. Umowę w sprawie zamówienia zawarto 31 października 2012 r. na kwotę 28 782,0 tys. zł, z której w 2012 r. wydatkowano 799,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli T V str. 237-248)

⁴⁷ Dz. U. Nr 282, poz. 1649

⁴⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

Minister wyjaśnił, że: (...) zbyt późne zawiadomienie Prezesa UZP o wszczęciu przedmiotowego postępowania było przeoczeniem zamawiającego wynikającym ze zbyt dużej liczby obowiązków służbowych. Niezwłocznie po jego dostrzeżeniu zamawiający powiadomił Prezesa UZP o wszczęciu przedmiotowego postępowania. Wskazać należy, że nieterminowe poinformowanie Prezesa UZP o wszczęciu postępowania nie spowodowało wdrożenia przez tego Prezesa trybu przewidzianego przepisem art. 165 ustawy Pzp, a tak opisane opóźnienie nie miało wpływu na przebieg prowadzonego postępowania i udzielenie zamówienia.

(dowód: akta kontroli T V str. 214-219)

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania do Prezesa UZP podpisał Zastępca Dyrektora DEPiT. Podpisał on także, na podstawie upoważnienia Ministra z 21 marca 2012 r., m.in. protokół ww. postępowania oraz umowę w sprawie zamówienia. W sprawie nieterminowego zawiadomienia Prezesa UZP o wszczęciu postępowania, Zastępca Dyrektora Departamentu Ewidencji Państwowych wyjaśnił, że Zawiadomienie do Prezesa UZP zostało przygotowane z opóźnieniem przez BAF. Z mojej wiedzy wynika, że przyczyną tego było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli T V str. 162-163, 184, 213 i 239-248)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o dfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezawiadomienie w terminie Prezesa UZP o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces planowania przychodów i wydatków Funduszu CEPIK oraz realizację przychodów, natomiast pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia wykonanie przychodów i wydatków Funduszu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszenia przepisów ustawy Pzp przy udzielaniu dwóch zamówień publicznych, na które w 2012 r. wydatkowano 916,8 tys. zł.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania CEPIK za 2012 r.

2. Rzetelność sprawozdań

Opis
stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta funduszu CEPIK sprawozdań:

- z wykonania w 2012 r. planu finansowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania w 2012 r., określonego w ustawie budżetowej na 2012 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych na koniec IV kwartału 2012 r. (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2012 r. (Rb-Z),
- z wykonania w 2012 r. planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Powyższe sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości.

Sprawozdania te przekazywały prawdziwy obraz przychodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz stanu środków pieniężnych Funduszu na koniec 2012 r. Wykazany w nich plan finansowy wynikał z ustawy budżetowej. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazany w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 w pozycji *środki pieniężne* stan środków pieniężnych Funduszu na początek i koniec 2012 r. odpowiadał stanowi środków przekazanych, na podstawie art. 78d *ufp*, Ministrowi Finansów w zarządzanie. Stan tych środków został potwierdzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego i był zgodny z ewidencją księgową konta 133 *Inne środki – środki pieniężne funduszu celowego CEPIK przekazane w zarządzanie*. Stan tych środków na 31 grudnia 2012 r. wykazano także we właściwej wysokości w sprawozdaniu Rb-N za 2012 r. w pozycji *gotówka i depozyty*.

(dowód: akta kontroli T V str. 249-271)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania CEPIK za 2012 r.

3. Ocena wykonania zadań

Opis
stanu faktycznego

W planowanych wydatkach Funduszu w układzie zadaniowym ujęto zadanie zgodne z zadaniami wynikającymi z ustawy tworzącej CEPIK. W ramach zadania *Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego* zawarto podzadanie *Centralne systemy ewidencji państwowych*. Na zadanie to zaplanowano 100% środków, a wykonanie planu wyniosło 59%. Jako cel zadania określono zwiększenie poziomu informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, a za jego miernik – liczbę godzin dostępnych pracy systemów w relacji do ich rzeczywistej wymaganej liczby godzin pracy. Wykonanie miernika wyniosło 96%.

(dowód: akta kontroli T V str. 270-271)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie osiągnięcie zaplanowanych mierników wykonania zadań Funduszu.

VI. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis
stanu faktycznego

Dysponent główny sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu w części 42 stosownie do przepisów art. 175 *ufp*, dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz zadań finansowanych z budżetu państwa, w wyniku czego dokonywano stosownych zmian w planie finansowym części. Zgodnie z przyjętym planem audytu wewnętrznego, w 2012 r. zrealizowano m.in. zadania dotyczące planowania i rozliczanie wydatków ponoszonych na rzecz komórek organizacyjnych oraz organizacji kontroli zarządczej w Ministerstwie. W 2011 r. Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA dokonał sprawdzenia prawidłowości wykonania zadań publicznych pod względem legalności i gospodarności, tj. wydatkowania dotacji przekazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach 9 umów z podmiotami realizującymi zadania zlecone przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli T I str. 316-362)

W planie kontroli MSW na 2012 r. zatwierdzonym przez Ministra nie było planowanych kontroli w komórkach MSW obsługujących dysponenta III stopnia. W listopadzie i grudniu 2012 r. Dyrektor Generalny zarządził w BAF kontrolę pozaplanową z zakresu zamówień publicznych, którą przeprowadzał DKSİW MSW. W wyniku tej kontroli sformułowano wniosek dotyczący rzetelnego i terminowego sporządzania i weryfikowania dokumentacji zamówień publicznych oraz wniosek dotyczący zwracania wadium w ustawowych terminach.

(dowód: akta kontroli T II str. str. 207-210)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w trakcie realizacji budżetu w części 42 wystąpiły nieprawidłowości opisane w niniejszym wystąpieniu, które wskazują na potrzebę zwiększenia nadzoru nad działalnością MSW, jako dysponenta III stopnia obsługującego Urząd Ministra Spraw Wewnętrznych. Stan taki wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarze gospodarowania składnikami majątku Ministerstwa. NIK zwraca również uwagę na potrzebę podejmowania w ramach nadzoru odpowiednich działań, które pozwoliłyby na wyeliminowanie przypadków nieterminowego regulowania przez podległych dysponentów zobowiązań i zapłaty kar umownych z tego tytułu.

VII. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁹, wnosi o:

1. Ustanowienie skutecznego systemu monitoringu i ewaluacji działalności inwestycyjnej MSW.
2. Podjęcie działań zmierzających do ujęcia w księgach MSW rzeczywistego stanu środków trwałych oraz inwestycji rozpoczętych.
3. Egzekwowanie od komórek wnioskujących o przeprowadzenie zamówienia sporządzania opisu przedmiotu zamówienia publicznego, zgodnego z wymogami art. 29 ustawy pzp, a także przestrzeganie obowiązków zamawiającego w zakresie ogłaszania i powiadamiania prezesa UZP o wszczęciu postępowania.
4. Ustanowienie skutecznych mechanizmów bieżącego rozliczania odchodzących pracowników Ministerstwa z powierzonych im składników majątkowych.
5. W związku z realizacją ubiegłorocznego wniosku pokontrolnego, dotyczącego wyeliminowania braku ciągłości zapisów w księgach rachunkowych MSW, wprowadzenie odpowiednich procedur i środków zapewniających, zgodnie z zasadami określonymi w art. 22 ust. 3 uor, utrzymanie czytelności skreślonych wyrażen lub liczb.

VIII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

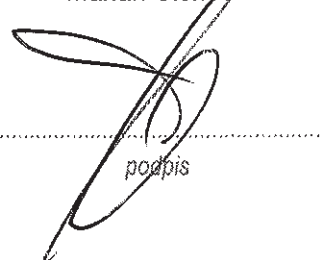
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz



podpis

⁴⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KPB – 4100-04-02/2013
P/13/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/093 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. przez Komendanta Głównego Policji w ramach części 42-Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Janusz Nowaczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 84516 z dnia 7 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli T. I, str. 1-2) 2. Edward Odojewski, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr 84518 z dnia 7 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli T. I, str. 3-4) 3. Zbigniew Włodarczyk, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr 84517 z dnia 7 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli T. I, str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji, Warszawa ul. Puławska 148/150
Kierownik jednostki kontrolowanej	Nadinspektor Marek Działoszyński, Komendant Główny Policji (dowód: akta kontroli T. I, str. 30)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, wykonanie budżetu państwa w 2012 roku przez Komendanta Głównego Policji w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2012 r.² dla Policji dochody w części 42 – Sprawy wewnętrzne, zostały zrealizowane w wysokości 44.403,6 tys. zł (tj. 82% planu). Wydatki zrealizowano w wysokości 8.348.978,8 tys. zł (tj. 99,7% planu po zmianach). Kontrola wykazała dwa przypadki dokonania zmian w planie wydatków majątkowych o wartości powyżej 100 tys. zł, bez zgody Ministra Finansów.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano skontrolowane w KGP wydatki w łącznej wysokości 98.336,3 tys. zł, tj. 1,2% zrealizowanych wydatków Policji.

Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie terminowości wykonywania zobowiązań przez KGP, co skutkowało zapłatą odsetek karnych.

W jednym postępowaniu przetargowym ujawniono nieprawidłowości w ustaleniu wartości szacunkowej zamówienia i żądanej wysokości wadium oraz niedopełnienie obowiązków zamawiającego, wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych.

Ocena została sformułowana również na podstawie badania analitycznego ksiąg rachunkowych, które za wyjątkiem nielicznych nieprawidłowości prowadzone były prawidłowo,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

a sprawozdania zostały sporządzone terminowo i rzetelnie. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości dotyczącego operacji finansowych i gospodarczych.

Wydatki Funduszu Wsparcia Policji (stanowiące koszty) w 2012 r. wyniosły 69.866,4 tys. zł i stanowiły 81,8% wydatków planowanych. Środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. m.in. na: rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby policjantów; realizację zadań inwestycyjnych (budowę i modernizację obiektów); zakupy specjalistycznego sprzętu i pojazdów; usługi remontowe; zakup paliwa, materiałów biurowych oraz części zamiennych do samochodów.

Komendant Główny Policji prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu Policji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych Policji została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na 2012 r. dochody Policji zostały zaplanowane w kwocie 54.163 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 44.403,6 tys. zł, tj. 82% kwoty planowanej, głównie z tytułu kar umownych pobranych od kontrahentów (17.806 tys. zł), wynajmu i dzierżawy pomieszczeń i obiektów jednostek organizacyjnych Policji (8.520 tys. zł), nałożonych decyzjami kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym (891 tys. zł), opłat za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia (8.166 tys. zł). Na niższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów wpływ miało m.in. nieterminowe regulowanie należności tytułem kar umownych, brak wpływów tytułem należności za szkody z lat ubiegłych, niższe wpływy od ubezpieczycieli tytułem szkód transportowych.

Największy udział w dochodach Policji, wynoszący 34,8%, stanowiły dochody w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, uzyskane w rozdziale 75404 – Komendy wojewódzkie Policji (15.440 tys. zł). Komendant Główny Policji dochody planowane w kwocie 6.971 tys. zł zrealizował w kwocie 8.155,1 tys. zł, tj. w 117%. W porównaniu do 2011 r., dochody wykonane w 2012 r. przez KGP były niższe o 1.680,9 tys. zł, tj. o 17%. Dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli T. II, str. 648,700, 704-706; T. IV, str. 66-75)

Ocena cząstkowa

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

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2012 r. wydatki Policji zostały zaplanowane w wysokości 8.095.653 tys. zł. Wydatki Policji w trakcie roku zostały zwiększone do 8.374.958,7 tys. zł (wzrost o kwotę 279.305,7 tys. zł, tj. o 3,4%). Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia budżetu Policji, z przyznanych rezerw celowych budżetu państwa, o kwotę 301.270,5 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na pokrycie kosztów realizacji różnorodnych projektów z udziałem środków europejskich, podwyższenie od 1 lipca 2012 r. uposażeń funkcjonariuszy, zakupy sprzętu i wyposażenia, realizację zadań inwestycyjnych;
- przekazania przez Ministra Spraw Wewnętrznych kwoty 8.035,2 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie zakupu paliwa i energii elektrycznej oraz doposażenie w zakresie teleinformatyki Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych;

- zmniejszenia budżetu Policji o kwotę 30.000 tys. zł i przeniesienia jej do planu wydatków MSW na 2012 r.

Z przyznanej Policji z rezerw celowych kwoty 301.270,5 tys. zł, w tym 37.533,4 tys. zł przyznanej Komendantowi Głównemu Policji, wykorzystano odpowiednio 288.282,4 tys. zł i 36.190,4 tys. zł, tj. 95,7% i 96,4%. Głównymi przyczynami niepełnego wykorzystania przyznanej Policji kwoty było m.in. uzyskanie oszczędności w toku postępowań przetargowych oraz zmniejszenie wydatków na podwyżki uposażeń dla funkcjonariuszy (wakaty na stanowiskach policyjnych).

W wyniku badania wykorzystania środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 6.097,1 tys. zł, tj. 16,9% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków pochodzących z tych rezerw, ustalono, że ich zwiększenia wynikały z potrzeb KGP. Środki te zostały przeznaczone na realizację zadań KGP, w tym na sfinansowanie wydatków związanych z podwyżką uposażeń funkcjonariuszy Policji od 1 lipca 2012 r. - 5.808,4 tys. zł (wg poz. 72 ustawy budżetowej na 2012 r.) oraz wypłatę zryczałtowanego ekwiwalentu pieniężnego funkcjonariuszom, którzy w czerwcu 2012 r., ze względu na realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa podczas Turnieju EURO - 2012, pełnili służbę w czasie przekraczającym ustawowo określoną tygodniową normę czasu służby - 288,7 tys. zł (wg poz. 67 ww. ustawy).

Plan wydatków Komendy Głównej Policji na 2012 r. został zmniejszony o 591.566,6 tys. zł, do kwoty 783.391,3 tys. zł, co stanowiło 57% planu według ustawy budżetowej (1.374.555 tys. zł). Zmniejszenie spowodowane było ujęciem w planie pierwotnym wydatków Policji kwoty 651.063 tys. zł, pozostawionej do dyspozycji Komendanta Głównego Policji, a przeznaczonej dla podległych dysponentów na: zapłacone świadczenia pieniężne (2.255 tys. zł), wynagrodzenia i wydatki pochodne (431.879 tys. zł), wydatki rzeczowe (130.148 tys. zł) oraz wydatki majątkowe (86.781 tys. zł) i przekazane zostały do wykorzystania podległym jednostkom Policji.

(dowód: akta kontroli T. I str. 109-115; T. II, str. 526-556, 558, 566-574, 645, 651; T. III, str. 462-463, 471-472, 537-538)

Badanie wykorzystania ww. środków wykazało, że zmiany w planie finansowym KGP wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe. Zmian dokonywano po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów o zwiększeniu wydatków, a otrzymane środki budżetowe wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

Niewykorzystaną kwotę 6,5 tys. zł z rezerwy celowej, wskutek mniejszej niż przewidywano kwoty wypłat świadczeń rocznych, zwrócono do budżetu.

(dowód: akta kontroli T. II, str. 526-558, 566-574, 645; T. III, str. 445-458, 756-825)

Kontrolę w zakresie zmian w planie wydatków na 2012 r. przeprowadzono na próbie 42 zmian o wartości ponad 100 tys. zł każda, których saldo ogółem wyniosło 54.895,8 tys. zł, w tym 29 zmian zwiększających i 13 zmniejszających wydatki majątkowe i osobowe.

Z kontroli wynika, że wszystkie zmiany były uzasadnione faktycznymi potrzebami KGP, a przyznane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Stwierdzono, że w 32 przypadkach (76,2 %) decyzję o zmianie podjął właściwy dysponent główny (MF lub MSW), natomiast w 10 przypadkach (23,8%) uczynił to samodzielnie Komendant Główny Policji, na podstawie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 maja 2012 r., w tym:

- zwiększając plan w rozdziale 75402 – Komenda Główna Policji o łączną kwotę 3.332,1 tys. zł, decyzjami:
 - Nr 3 z 30 marca - 2.412,1 tys. zł (§ 4020) i 361,3 tys. zł (§ 4110) na potrzeby płacowe pokryte ze środków będących w dyspozycji Komendanta,
 - Nr 49 z 18 grudnia - 187,6 tys. zł (§ 4020) i 115,7 tys. zł (§ 4110) na potrzeby i z puli jw.,
 - Nr 52 z 27 grudnia - 107,0 tys. zł (§ 6060) na inwestycje komend wojewódzkich i Centralnego Biura Śledczego,
 - Nr 53 z 28 grudnia - 148,4 tys. zł (§ 6060) na potrzeby jw.;
- zmniejszając plan w rozdziale 75402 o łączną kwotę 869,8 tys. zł, decyzjami:
 - Nr 3 z 30 marca - 333,1 tys. zł (§ 4040) na opłacenie składek PFRON,

- Nr 49 z 18 grudnia - 312,9 tys. zł (§ 4050) i 223,8 tys. zł (§ 4120) dotyczące plac (w ramach środków w dyspozycji Komendanta).

Zgodnie z wymogiem określonym w posiadanym upoważnieniu, Komendant Główny Policji poinformował MSW o dokonaniu ww. zmian.

(dowód: akta kontroli: T. III, str. 471-472, 526-527, 537-538, 552- 704, 744-752)

Ustalone
nieprawidłowości

Kontrola wykazała, że z upoważnienia Komendanta Głównego Policji, w dniach 27 i 28 grudnia 2012 r. pierwszy zastępca Komendanta Głównego Policji, decyzjami nr 52 i 53 dokonał zmian w rozdziale 75402 planu finansowego KGP na 2012 r., w tym dwóch zmian majątkowych w zakresie potrzeb komend wojewódzkich i CBS (§ 6060) - zwiększając plan wydatków o 107 tys. zł i 148,4 tys. zł. Zgodnie z wymogami art. 171 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zmiany te wymagały zgody Ministra Finansów. Kontrola wykazała, że Komendant Główny Policji zgody takiej nie uzyskał. Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że zgodnie z interpretacją stosowaną w Policji nie wymaga zgody Ministra Finansów przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł, gdy dotyczy to jednego zadania i jednorazowej zmiany w ramach jednej decyzji. Dokonanie zmiany w planie finansowym jednostki z przekroczeniem upoważnienia stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³. W związku z powyższym NIK skieruje stosowne zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji.

(dowód: akta kontroli T. III, str. 471-472, 537-538, 552-704, 744-752)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez Komendanta Głównego Policji i podległych mu dysponentów wydatki budżetowe Policji wyniosły 8.348.978,8 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 129.623,5 tys. zł, tj. o 1,6%. Niewykonane wydatki w stosunku do planu środków (planu po zmianach) wyniosły 25.979,9 tys. zł, w tym dokonana decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych blokada wydatków 16.611 tys. zł. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków, w stosunku do planu wydatków, były m.in.: oszczędności w wyniku przeprowadzanych postępowań przetargowych, odstąpienia od realizacji umów z powodu okoliczności leżących po stronie wykonawców, opóźnienia w realizacji umów przez wykonawców (20.258 tys. zł w zakresie rezerw celowych i środków unijnych); pozostałości środków ze składek ZUS i FP (12 tys. zł), oszczędności z tytułu umów zawartych na zakup usług (5.710 tys. zł).

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (stanowiły 99,99% wydatków ogółem) i wyniosły 8.348.863,7 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim uposażenia funkcjonariuszy (§ 4050) – 4.492.560,8 tys. zł, wynagrodzenia osobowego członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) – 403.417,3 tys. zł oraz zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) – 384.808,8 tys. zł. Wydatki Policji związane ze współfinansowaniem projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 34.337,6 tys. zł, tj. 81,2% planowanych wydatków w tej grupie i stanowiły 0,4% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. wydatki te były niższe o 31.080 tys. zł, tj. 52,5%.

Wydatki realizowane bezpośrednio przez Komendanta Głównego Policji w 2012 r. wykonane zostały w kwocie 777.848,4 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach i stanowiły 9,3% wydatków ogółem Policji. Łącznie per saldo budżet KGP został w ciągu roku zmniejszony o 591.164 tys. zł i stanowił 57% planu początkowego. Wydatki w porównaniu do 2011 r. były

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

wyższe o 35.908,3 tys. zł tj. o 4,8%. Niewykonane wydatki wyniosły 5.542,9 tys. zł. Wydatki KGP związane ze współfinansowaniem projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 1.174,2 tys. zł, tj. 87,2% planowanych wydatków w tej grupie i stanowiły 0,001% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. wydatki te były niższe o 385 tys. zł, tj. 75,3%.

Zrealizowane wydatki bieżące Policji wyniosły 7.785.908,7 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 233.941,6 tys. zł, tj. o 3,1%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia (6.209.155,6 tys. zł) i pochodne (171.883,6 tys. zł) zrealizowane w łącznej wysokości 6.381.039,2 tys. zł (76,4% wydatków ogółem) oraz zakupy materiałów i usług zrealizowane w wysokości 971.065,2 tys. zł (11,6%). Na tą kwotę składają się m.in. następujące pozycje wydatków: materiały i wyposażenie - 384.808,7 tys. zł, zakup usług remontowych - 164.055,2 tys. zł, zakup energii w tym elektrycznej, ciepłej, gazu i wody - 162.832,9 tys. zł, zakup usług pozostałych (m.in. usługi pocztowe, bankowe, zbiorowego żywienia, usługi komunalne i mieszkaniowe, holowanie pojazdów zatrzymanych) - 161.653,1 tys. zł.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w Policji w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa wyniosły 299.966 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 2,4%, tj. o 7.338,7 tys. zł. Niższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem niższych zasiłków na zagospodarowanie i zasiłków na osiedlenie, dopłat do wypoczynku dla funkcjonariuszy i ich rodzin, odpraw pośmiertnych i zasiłków pogrzebowych. Najwyższe wydatki w tej grupie poniesiono na: dopłatę do wypoczynku funkcjonariuszy - 107.245,3 tys. zł oraz równoważnik za brak lokalu - 103.205,7 tys. zł.

Wydatki majątkowe w dziale 754 zrealizowano w Policji ze środków krajowych w wysokości 252.373 tys. zł, tj. 94% planu po zmianach i były one niższe od wykonania w 2011 r. o 89.953 tys. zł (o 26,3%) oraz z budżetu środków europejskich w wysokości 32.143 tys. zł, tj. 85,3% planu po zmianach i były one niższe od wykonania w 2011 r. o 5.214 tys. zł (o 14%). Na zakupy inwestycyjne wydatkowano ogółem 145.486,2 tys. zł (91% planu po zmianach) z przeznaczeniem między innymi na zakup: sprzętu łączności i informatyki (57.831,9 tys. zł); pojazdów, łodzi motorowych oraz motocykli ciężkich (75.749,1 tys. zł) oraz sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej (10.162,1 tys. zł). Wydatki w zakresie inwestycji budowlanych poniesione zostały w wysokości 106.887 tys. zł (98,8% planu po zmianach).

Plan wydatków jednostek budżetowych Policji na wynagrodzenia (wraz z funduszem nagród i zapomóg dla funkcjonariuszy) został ustalony wg ustawy budżetowej w kwocie ogółem 5.808.922 tys. zł. Plan po zmianach został ustalony na 31 grudnia 2012 r. w kwocie 5.748.646 tys. zł, a wykonany w kwocie 5.737.321 tys. zł, tj. 99,8%. Wydatki Policji na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) były niższe w porównaniu do 2011 r., o 130.307,7 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-70 plan wydatków Policji na wynagrodzenia został wykonany w kwotach wynikających z planu wydatków.

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r., w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 117.966 osób i było niższe o 7.937 osób, tj. o 6,3% w stosunku do planu po zmianach. Przeciętne roczne zatrudnienie funkcjonariuszy w 2012 r. wyniosło 95.369 osób, tj. mniej o 6.567 osób (6,4%), członków korpusu służby cywilnej 11.376 osób, tj. mniej o 783 osoby (6,4%) oraz osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń 11.221 osób i było niższe od planowanego o 587 osób (5 %).

Wykonanie przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. w odniesieniu do 2011 r., było niższe o 169 osób, tj. o 0,1%. Przeciętne zatrudnienie policjantów było wyższe o 130 osób, tj. o 0,1%, członków korpusu służby cywilnej niższe o 108 osób (0,9%), natomiast osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń było niższe o 201 osób, tj. o 1,8 %.

W 2012 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w Policji wyniosło 4.053 zł i było wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2011 r. o 113 zł, tj. o 2,9%. W poszczególnych statusach było to odpowiednio: osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń 2.395 zł (wyższe od analogicznego wynagrodzenia w 2011 r.

o 72 zł, tj. o 3,1%); członkowie korpusu służby cywilnej 3.173 zł (wyższe o 88 zł, tj. 2,8%) oraz policjanci 4.353 zł, (wyższe o 116 zł, tj. o 2,7%).

Zobowiązania jednostek budżetowych Policji na koniec 2012 r. wyniosły 514.898,7 tys. zł i były wyższe o 4,7% niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (490.881,7 tys. zł). Główną pozycję (461.901,5 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu nagrody rocznej dla funkcjonariuszy, dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z 2011 r. wzrosły o 5%. Na wzrost zobowiązań niewymagalnych wpływ miał wzrost wypłat nagród rocznych dla funkcjonariuszy, wzrost cen energii oraz długi okres grzewczy na przełomie 2011 i 2012 r. oraz wyższe wypłaty uposażeń i świadczeń pieniężnych dla funkcjonariuszy zwolnionych ze służby.

Niewykorzystane środki budżetowe w kwocie 2,9 tys. zł zostały zwrócone na rachunek bieżący wydatków dysponenta części budżetowej. KGP nie posiadała środków niewygasających na koniec 2011 r. oraz na koniec 2012 r.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli T. I, str. 187-189, 216-224, 232-241, 355-362, 379, 402-409, 506; T. II, str. 633-643, 652-653, 686-692, 846-847, 863-872, 928-929, 996-1025, 1038-1043, 1145-1147; T. III, str. 1-44)

Komenda Główna Policji posiadała opracowane procedury dokonywania zakupów, w tym inwestycyjnych, wprowadzone decyzją Komendanta Głównego Policji z 19 czerwca 2009 r.⁴, z uwzględnieniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁵ (dalej Pzp).

Badaniem objęto 112 wydatków w łącznej wysokości 98.336,3 tys. zł, tj. 1,2 % wydatków ogółem (8.348.978,8 tys. zł). Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na wynagrodzenia pracowników, materiały pędne i smary, uzbrojenie, umundurowanie, pojazdy, remonty i naprawę pomieszczeń i budynków oraz budowlę, usługi z zakresu łączności i informatyki. Podejmowane były działania celem racjonalizacji wydatków - na przykład stosowano sprzęt videokonferencyjny celem ograniczenia kosztów delegacji służbowych. Celem zwiększenia bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz obniżenia kosztów dostępu, powołano decyzją Komendanta Głównego Policji zespół ds. decentralizacji środków finansowych na realizację wybranych zadań Policji.

Wydatki mieściły się w planie finansowym KGP, były celowe i rzetelnie skalkulowane oraz poprzedzone procedurą przewidzianą w ustawie Pzp. 12 wydatków majątkowych w łącznej kwocie 19.910,5 tys. zł prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych⁶. W 22 przypadkach przedmiot zakupu został dostarczony z opóźnieniem od 2 do 160 dni, co skutkowało potrąceniem dostawcom kar umownych w łącznej kwocie 913,5 tys. zł. W 65 przypadkach płatności za przedmiot zamówienia w łącznej kwocie 31.035,2 tys. zł (30,7% kwoty badanych wydatków) dokonano od 8 do 32 dni przed obligatoryjnym terminem określonym w umowie.

Wydatki budżetowe przeznaczone były na realizację przez Policję podstawowych zadań ustawowych, tj. ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

(dowód: akta kontroli T. I, str. 355-362; T. II, str. 663-681; T. III, str. 45-52, 462-545; T. IV, str. 16-52, 236-329)

Z rejestru postępowań o zamówienia publiczne⁷ wynika, że w 2012 r. przeprowadzono 228 postępowań przetargowych o łącznej wartości przedmiotu zamówienia 169.888,1 tys. zł

⁴ Decyzja Komendanta Głównego Policji z dnia 19 czerwca 2009 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych.

⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.); dalej: „Ustawa Pzp”.

⁶ Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. Nr 242, poz. 1622).

⁷ W rejestrze ujęto także postępowania rozpoczęte w 2011 r. i umowy zawarte w 2013 r. z podziałem niektórych zamówień (umów ramowych) na części i odrębną publikacją ogłoszeń o ich udzieleniu. Ze sprawozdania złożonego 13 lutego 2013 r. Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych wynika, że w 2012 r. KGP udzieliła 193 zamówienia o łącznej wartości 181.252,9 tys. zł, w tym 125 zamówień dotyczących robót budowlanych, dostaw i usług o łącznej wartości 21.918,7 tys. zł, których poszczególne wartości przekraczały w złotych równowartość kwoty 14 tys. euro i były mniejsze od kwot określonych w przepisach.

brutto, z tego 193 postępowania (84,7%) w trybie przetargu nieograniczonego, 25 z wolnej ręki (11%), 6 jako negocjacje bez ogłoszenia (2,6%) oraz po 2 przetargi ograniczone i licytacje elektroniczne (po 0,85%). Spośród 228 prowadzonych postępowań, 211 zostało zakończonych udzieleniem zamówienia, jedno unieważniono (negocjacje bez ogłoszenia), dwa pozostawały w trakcie negocjacji (z wolnej ręki), 4 po dokonaniu wyboru oferty nie podpisano jeszcze umów z wykonawcami, a 10 było na etapie otwarcia ofert.

(dowód: akta kontroli T. I, str. 355-362; T. III, str. 53-93)

Kontrolą objęto 4 postępowania o zamówienie publiczne, w wyniku których Komendant Główny Policji udzielił zamówień publicznych o łącznej wartości 31.237,3 tys. zł, co stanowi 18,4% wartości ogółem zamówień udzielonych w 2012 r. Kontrolą objęto jedno zamówienie w trybie z wolnej ręki (zakup usług pocztowych) i trzy w trybie przetargu nieograniczonego (dostawa systemu łączności podkaskowej, zakup bezprzewodowych przenośnych czytników linii papilarnych oraz laserowych mierników prędkości). Na realizację tych umów wydatkowano w 2012 r. 21.787,8 tys. zł (69,7% wartości badanych postępowań).

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że: udzielone zamówienia służyły realizacji zadań Policji, zamówienia podlegały udzieleniu w trybie przepisów ustawy Pzp, a tryb ten został prawidłowo określony. Powoływano komisje przetargowe, których członkowie oraz inne osoby wykonujące czynności w postępowaniu podpisały oświadczenia o bezstronności, prawidłowo ustalano i udokumentowano wartość szacunkową zamówienia, zachowano wymogi związane z treścią ogłoszenia o zamówieniu i jego publikacją w Dzienniku Urzędowym Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

(dowód: akta kontroli T. III, str. 94 – 247, 433 – 439)

Szczegółową kontrolą objęto jedyną umowę o dotację celową zawartą 23 listopada 2012 r. pomiędzy Komendantem Głównym Policji a Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji (CLKP). Dotacja została przyznana na realizację projektu pn. „Kryminalistyczne Wsparcie w Identyfikacji pojazdów FAVI” w ramach Programu Komisji Europejskiej „Zapobieganie i walka z przestępczością (ISEC)”. Przyznanie środków, pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 8, część 42, rozdział 75402, § 2001) w kwocie 160,9 tys. zł poprzedzone było złożeniem wniosku o wprowadzenie z dniem 28 czerwca 2012 r. do umowy z Komisją Europejską CLKP jako partnera projektu oraz zawarcie z CLKP umowy o współpracy przy realizacji ww. projektu. Zgodę na wymienione procedury wyraził Komendant Główny Policji. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji, objętej szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano określone w umowie zadanie. Przekazane w formie dotacji środki wykorzystane zostały w łącznej wysokości 137,5 tys. zł. Zwrot niewykorzystanej dotacji w kwocie 23,4 tys. zł przekazano w dniu 6 grudnia 2012 r. na rachunek dotującego.

(dowód: akta kontroli T. I, str. 103-108, 188-190, 379, 490-506; T. II, str. 510-511, 711-745)

W 2012 r. Komenda Główna Policji ponosiła wydatki celem sfinansowania wypłat wynikających z zawartych umów cywilnoprawnych. Zawarto ogółem 59 umów, w tym 35 umów o dzieło i 18 umów zleceń o łącznej wartości 248,3 tys. zł oraz 6 umów (11,7 tys. zł) dotyczących zastępstwa procesowego sprawowanego przez radców prawnych KGP. Wartość umów z radcami prawnymi stanowiła każdorazowo 65% zasądzonych kosztów sądowych.

Kwoty poszczególnych umów stanowiły wydatki z budżetu państwa w ramach rozdziału 75402 § 417 - wydatki bezosobowe (189,9 tys. zł) oraz z rezerwy celowej (70,1 tys. zł.). Spośród 59 umów, 42 zawarto z osobami z zewnątrz, a 17 z pracownikami KGP, w tym 6 z radcami prawnymi.

Badaniem objęto 11 umów o dzieło oraz 9 umów zleceń zawartych z osobami z zewnątrz o łącznej wartości 207,6 tys. zł. Stwierdzono, że we wszystkich przypadkach:

- zadania objęte umowami zlecono z zachowaniem przepisów ustawy Pzp;
- potwierdzono zabezpieczenie środków na wykonanie tych zadań w planie finansowym KGP przed podpisaniem umowy;
- na koniec 2012 r. wypłacono zgodnie z postanowieniami umów, ogółem 82,1 tys. zł z tytułu realizacji zleconych prac (39,6% relatywnie do upływu czasu określonego w umowach);

- zlecone prace były zrealizowane i przydatne w działalności statutowej KGP, za wyjątkiem jednej umowy dotyczącej przygotowania wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia, której nie zrealizowano z powodu odrzucenia tego wniosku przez dysponenta środków;
- nastąpiło potwierdzenie prawidłowości wykonania prac, ich pełnego wykonania oraz zgodności z umową (brak realizacji umowy jw. oraz jednej umowy z terminem realizacji w 2013 r.).

(dowód akta kontroli T. III, str. 274-279, 444, 461, 471-472, 526-530)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podczas postępowania w trybie przetargu nieograniczonego dotyczącego realizacji zamówienia publicznego na dostawę *systemu łączności podkaskowej dla oddziałów Prewencji*, zamawiający dokonał ponownego ustalenia szacunkowej wartości zamówienia po wszczęciu postępowania, czym naruszył art. 35 ust. 2 ustawy Pzp. W konsekwencji zmiany wartości zamówienia oferenci wnieśli wadium w nieprawidłowej wysokości. Żądane od oferentów wadium w wys. 360 tys. zł stanowiło 3% szacunkowej wartości netto ustalonej 5 stycznia 2012 r. (12.195,1 tys. zł) oraz 3,5% wartości ustalonej 30 stycznia 2012 r., tj. zmienionej po wszczęciu postępowania (10.272,4 tys. zł). Żądanie wadium w kwocie wyższej niż 3% wartości zamówienia, stanowiło naruszenie art. 45 ust. 1 ustawy Pzp, który stanowi, że zamawiający może żądać wadium w kwocie nie większej niż 3% wartości zamówienia.

(dowód: akta kontroli T. III, str. 99, 111-114, 280-287)

2. Postępowanie przetargowe dotyczące zakupu i dostawy bezprzewodowych przenośnych czytników linii papilarnych (sprawa nr 113/ BLiL/12/TCz), nie zostało zakończone udzieleniem zamówienia, mimo wyboru najkorzystniejszej oferty (EAS ENVIMENT Sp. z o.o - cena 9.449,6 tys. zł brutto) w dniu 28 sierpnia 2012 r. oraz wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy i zgłoszenia gotowości do jej podpisania przez wybranego wykonawcę w dniu 23 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli T. III, str. 147-161, 179 -187, 194)

Powodem niepodpisania tej umowy było złożenie przez Komendanta Głównego Policji w dniu 20 września 2012 r. zawiadomienia do Prokuratury Generalnej o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 305 Kodeksu karnego⁸. Decyzja o niepodpisaniu umowy została podjęta w związku z wszczęciem postępowania w sprawie możliwości popełnienia czynu przestępczego, tj. zmowy cenowej wykonawców biorących udział w postępowaniu.

(dowód: akta kontroli T. III, str. 147-161, 179-187, 194, 286, 288-316, 317-324)

Wskutek nie zawarcia tej umowy zamawiający naruszył art. 7 ust. 3 ustawy Pzp, gdyż po jego stronie istniał obowiązek jej zawarcia z wybranym wykonawcą. Alternatywnym sposobem zakończenia postępowania było jego unieważnienie, które mogło nastąpić wyłącznie po zaistnieniu przesłanek określonych w art. 93 ust. 1 ww. ustawy, tj. m. in. w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności, w obliczu których wykonanie zamówienia nie leżałoby w interesie publicznym.

Zdaniem NIK, przetarg należało unieważnić oraz zawiadomić o tym Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

W trakcie prowadzonych przez NIK czynności kontrolnych przedstawiciele Biura Spraw Wewnętrznych KGP przejęli dokumentację przetargową dotyczącą zakupu czytników linii papilarnych.

W dniu 1 marca 2013 r. dwie ważne oferty dopuszczone wcześniej do przetargu (WASKO S.A. i ENVIMET Sp. z o.o) zostały odrzucone przez zamawiającego na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, gdyż złożenie tych ofert zamawiający uznał za czyn nieuczciwej konkurencji, w rozumieniu przepisów o jej zwalczaniu. Ostatecznie zamawiający stwierdził, że w postępowaniu nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu, a następnie unieważnił to postępowanie na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli T. III, str. 162-163, 318-348, 349-361, 440, 546-551, 705-709, 925-927)

⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

3. Nie dokonano w terminie płatności w kwocie 486,8 tys. zł i 7.183,8 tys. zł z tytułu dostaw oprogramowania do analizy danych znajdujących się w telefonach komórkowych oraz systemu łączności podkaskowej. Skutkowało to zapłatą przez KGP odsetek w wysokości 11.009,08 zł i 16.900,14 zł (firmom MEDIA i NEXRAD), za płatność z opóźnieniem do 67 i 5 dni (płatność w częściach). Uszczuplenie środków budżetu państwa, stanowiło naruszenie art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych⁹.

Naliczenie odsetek przez firmę NEXRAD za nieterminową płatność za dostawę ww. systemu łączności, wynikało z późnych terminów wystąpienia BF KGP do MSW o dodatkowe środki oraz ich opóźnionego i błędnego zapotrzebowania na drugą dekadę lipca 2012 r. przez Biuro Łączności i Informatyki KGP (termin płatności mijał 12 lipca). Dopuszczenie do zapłaty odsetek stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W związku z powyższym NIK skieruje stosowne zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji.

Przyczyny nieterminowej płatności na rzecz firmy MEDIA, były niezależne od KGP. Informacja MSW o dokonanej zmianie wpłynęła do KGP po zakończeniu roku budżetowego (2 stycznia 2012 r.). Dla MEDIA nie dokonano częściowej płatności ze środków krajowych z uwagi na kwalifikowalność wydatków w ramach realizowanego projektu. Płatności nastąpiły w dniach 14 lutego i 24 kwietnia 2012 r., tj. dopiero po otrzymaniu środków z rezerwy celowej, zmianach planu i uchwaleniu ustawy budżetowej na 2012 r.

(dowód: akta kontroli T. III, str. 213, 464-545, 740-743)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Badanie postępowania przetargowego dotyczącego zakupu usług pocztowych na I kwartał 2013 r. (sprawa nr 213/BŁil/12/TG), przeprowadzonego w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Pzp, wykazało, iż w ramach tego postępowania naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych (WZP) zaakceptował wniosek o wszczęcie ww. postępowania, skierowany przez dyrektora BŁil do dyrektora BF, w tym zatwierdził celowość wydatkowania środków publicznych na ww. cel w wysokości 5.472 tys. zł oraz skład komisji przetargowej (28 listopada 2012 r.). Ponadto naczelnik WZP podpisał zaproszenie do wzięcia udziału w negocjacjach skierowane do wykonawcy (Poczta Polska SA, 30 listopada 2012 r.), zatwierdził wynik tych negocjacji oraz nadzorował czynności przetargowe w zakresie ww. zamówienia, w tym przygotowanie opisu jego przedmiotu oraz projektu umowy z wykonawcą.

Kontrola wykazała, że naczelnik WZP posiadał udzielone w dniu 24 września 2012 r. przez Komendanta Głównego Policji pełnomocnictwo do wykonywania w jego imieniu wszystkich czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego w zakresie przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz wnoszenia odpowiedzi na odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

(dowód: akta kontroli T. III, str. 248-273, 441-443, 459-460)

Z kontroli wynika, że naczelnik WZP działał na polecenie kierownictwa BF oraz w oparciu o pełnomocnictwo udzielone przez Komendanta, upoważniające do wykonywania w jego imieniu wszystkich czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego, związanych z prowadzeniem postępowań przetargowych. Czynności dokonywane przez naczelnika WZP nie były jednak czynnościami zastrzeżonymi do wyłącznej kompetencji Komendanta.

W przypadku udzielenia naczelnikowi Wydziału Zamówień Publicznych KGP (WZP) pełnomocnictwa Komendanta Głównego Policji do działań w jego imieniu, zdaniem NIK, występowało nadmierne skupienie kompetencji urzędniczych związanych z prowadzeniem postępowań przetargowych. W ocenie NIK, przypadki takie mogą utrudniać kontrolę wewnętrzną oraz sprzyjać powstawaniu mechanizmów korupcjogennych w KGP. W trakcie trwania czynności kontrolnych Komendant Główny Policji odwołał ww. pełnomocnictwo.

(dowód: akta kontroli T. III, str. 7-8, 238-273, 250-251, 362-364, 705-709)

2. Kontrola wykazała w 65 przypadkach płatności za przedmiot zamówienia w łącznej kwocie 31.035,2 tys. zł (30,7% kwoty badanych wydatków), których dokonano od 8 do 32 dni przed obligatoryjnym terminem określonym w umowie. Na przykład na rzecz firmy „Oracle”

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

dokonano tytułem 3 faktur płatność o łącznej wartości 6.947,8 tys. zł od 28 do 32 dni przed terminem. Firmie „Cenzin” dokonano częściowej płatności łącznej kwoty 3.001,2 tys. zł od 21 do 24 dni przed terminem wynikającym z zawartej umowy. Należy zaznaczyć, że płatności te nie utrudniały w badanym okresie terminowej zapłaty innych zobowiązań. W ocenie NIK racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi wymaga regulowania zobowiązań bez nieuzasadnionego wyprzedzania, szczególnie w warunkach deficytu budżetowego.

(dowód: akta kontroli T. III, str. 464-470, 753-755)

3. Spośród 20 zbadanych umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi (z zewnątrz) dotyczących rejestrowania, ewidencjonowania, archiwizowania dokumentów oraz naliczania wynagrodzeń, 2 umowy¹⁰ (13,8 tys. zł) pokrywały się z obowiązkami pracowników etatowych BF.

(dowód: akta kontroli T. III, str. 278-279, 365-430, 461)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Komendant Główny Policji jako beneficjent pozyskiwał środki pomocowe w celu wsparcia realizacji zadań ustawowych Policji.

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2012 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne została ujęta dla Policji kwota 35.530 tys. zł środków na finansowanie projektów z udziałem środków europejskich¹¹. Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części 42 został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012. Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków została zmieniona 26 decyzjami Ministra Finansów. W trakcie roku plan wydatków Policji został zwiększony o 12.325 tys. zł, tj. do kwoty 47.855 tys. zł. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były w ocenie NIK celowe.

Plan wydatków budżetu środków europejskich Komendy Głównej Policji, według ustawy budżetowej na 2012 r., ustalony w dziale 754 na kwotę 4.200 tys. zł został w trakcie roku budżetowego zwiększony do 5.153 tys. zł, tj. o 953 tys. zł. Plan wydatków Komendant Główny Policji wykonał w kwocie 4.170,7 tys. zł tj. 81%. Wydatki zostały zaplanowane w ramach: Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki - 1.658,1 tys. zł (wykonano w 81%), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko - 2.658 tys. zł (99%), Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy - 836,7 tys. zł (24%).

(dowód: akta kontroli T. I, str. 45-49, 53, 66, 95-100, 213, 242; T. III, str. 826-924)

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich Policji wyniosły 40.208 tys. zł i stanowiły 84% planu po zmianach (47.855 tys. zł) i 113% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na 2012 r. (35.530 tys. zł).

Z planu wydatków po zmianach wynika, że w dziale 754 na:

- Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007-2013 dla 14 województw¹² zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 37.520 tys. zł. Wydatki wykonano w kwocie 32.386 tys. zł tj. w 86,3%. Niewykonanie planu wydatków wynikało m.in. z wydłużenia postępowania przetargowego na budowę systemu informatycznego, zmianę harmonogramu realizacji

¹⁰ Umowa z dnia 29 czerwca 2012 r. (nr ewid. 14) oraz umowa z dnia 5 listopada 2012 r. (nr ewid. 28).

¹¹ W projekcie zapisano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie ogółem dla Policji – 35.530 tys. zł, w tym: PO KL – 2.875 tys. zł; RPO – 23.784, tys. zł; Szwajcarsko-Polski Program Współpracy – 1.134 tys. zł; POIŚ – 3.827 tys. zł; NMF i MF EOG – 3.910 tys. zł.

¹² Wszystkie za wyjątkiem województw Podlaskiego i Opolskiego.

projektu i przeniesienia części zadań na 2013 r., oszczędności powstałych po przeprowadzonych postępowaniach przetargowych;

- Program Operacyjny Kapitał Ludzki zaplanowano wydatki dla komend wojewódzkich Policji we Wrocławiu, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Poznaniu oraz Komendy Stołecznej Policji i Komendy Głównej Policji w łącznej kwocie 3.583 tys. zł. Wydatki wykonano w kwocie 3.245 tys. zł tj. w 90,6%. Niewykonanie planu wydatków wynikało m.in. z odstąpienia od realizacji umowy przez wykonawcę oraz w mniejszym stopniu niż zakładano wydatkowano środki na materiały biurowe;
- Szwajcarsko-Polski Program Współpracy zaplanowano wydatki dla Komendy Głównej Policji w rozdziale 75402 w kwocie 837 tys. zł. Wydatki wykonano w kwocie 200 tys. zł. Wykonanie planu wydatków budżetu państwa w 24% wynikało m.in. z przesunięcia terminu realizacji projektu, w tym wyboru oferenta oraz wstrzymania płatności za przeprowadzone szkolenia, ze względu na braki w dokumentacji stanowiącej podstawę do odebrania usługi;
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko zaplanowano wydatki dla Komendy Głównej Policji oraz komend wojewódzkich Policji w Białymstoku i Olsztynie w łącznej kwocie 4.805,4 tys. zł. Wydatki wykonano w kwocie 4.377 tys. zł, tj. w 91,1%. Niewykonanie planu wydatków wynikało m.in. z wcześniejszego zakończenia inwestycji oraz potrącenia kar umownych ze względu na opóźnienia prac budowlanych.

Badaniem objęto wydatki w kwocie 1.459,1 tys. zł, tj. 35% ogółu wydatków budżetu środków europejskich KGP, z tego wydatki majątkowe w kwocie 1.459,1 tys. zł (§ 6067- Wydatki na zakupy inwestycyjne), tj. 100% poniesionych wydatków majątkowych. W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki te zrealizowano zgodnie z planem finansowo-rzeczowym – Budżet środków europejskich poz. 4 KGP i umową o dofinansowanie nr POIS.08.01.00-00-029/11-00 Projektu „Techniczne wzmocnienie Policji w zakresie poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym”, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Wydatki zostały poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie. Wykonawca umowy został wybrany w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. W wyniku realizacji zadania osiągnięto ustalone we wnioskach o dofinansowanie cele, tj. doposażenie jednostek Policji w sprzęt specjalistyczny (411 laserowych mierników prędkości).

(dowód akta kontroli T. I, str. 96-100, 118, 507, 710; T. II, str. 557-565, 873-925; T. IV str. 330-430)

Do realizacji w 2012 r. KGP złożyła zlecenia płatności na kwotę 4.170,7 tys. zł, która była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności nie wystąpiły. Nie wystąpiły zlecenia płatności złożone przez KGP w 2012 r. do zrealizowania w roku 2013.

W 2012 r. nie wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód akta kontroli T. I, str. 214; T. IV, str. 87-96)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowe potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

W Komendzie Głównej Policji nie opracowano szczegółowych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów. W wyniku analizy działań podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Biura Finansów KGP w zakresie kontroli sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez podległych dysponentów z jednostek organizacyjnych Policji stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne. Zgodnie z § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³, sprawozdania jednostkowe poddawane były weryfikacji pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym. W związku z automatycznym generowaniem sprawozdań budżetowych z systemu finansowo-księgowego użytkowanego przez podległe jednostki organizacyjne Policji dane sprawozdawcze odzwierciedlały dane zawarte w ewidencji księgowej tych jednostek. Ponadto pracownicy Biura Finansów KGP weryfikowali pod względem formalno-rachunkowym sprawozdania jednostkowe przesyłane w formie papierowej z podległych jednostek z danymi sprawozdawczymi przesyłanymi drogą elektroniczną w systemie TREZOR¹⁴.

(dowód akta kontroli T. I, str. 145; T. III, str. 529; T.IV, str. 221)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na celowość ustanowienia przez Komendanta Głównego Policji formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to między innymi ze standardu nr 10 określonego w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wskazującego na celowość dokumentowania procedur wewnętrznych, instrukcji i wytycznych funkcjonujących w systemie kontroli zarządczej, aby zapewnić ich spójność i dostępność dla wszystkich osób, dla których są one niezbędne.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych Komendy Głównej Policji za 2012 r.:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) oraz zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

¹³ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁴ Od 1 lipca 2005 r. wdrożony został Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, w celu usprawnienia wymiany informacji pomiędzy dysponentami środków budżetowych oraz Ministerstwem Finansów w zakresie m.in. planowania i wykonania budżetu państwa, sprawozdawczości budżetowej oraz opracowywania raportów dotyczących realizacji planów finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁵ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁶.

(dowód: akta kontroli T. IV, str. 53-69, 76-86, 102-103)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody KGP wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 8.155,1 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki KGP wykazane zostały w kwocie 777.848,4 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 22 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli T. IV, str. 56-57, 63-69, 76-85)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych KGP była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 8.155,1 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli T. IV, str. 63-75, 113-114)

Kwota wydatków KGP ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 777.848,4 tys. zł. Na koncie 130 po stronie obrotu roczne Ct Policji zapisano kwotę 8.348.987,8 tys. zł, zgodną z kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz saldo Ct zapisano kwotę 777.848,4 tys. zł, zgodnie z kwotą wydatków KGP wykazaną w rocznym sprawozdaniu Rb-28. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 4.053,9 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do kont: 201, 221, 225, 226, 231, 234, 249, 254.

(dowód: akta kontroli T. IV, str. 55, 97-101, 143-155)

W 2012 r. w KGP nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli T. IV, str. 58-62)

Do okresów sprawozdawczych 2012 r. miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁷. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania KGP z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu KGP z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym

¹⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

(Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli T.IV, str. 102-110, 123-125)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Komenda Główna Policji posiadała opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸ (uor).

(dowód: akta kontroli T. IV, str. 203-211)

W KGP ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej SKOP/FK (wersja 6.1). Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzano kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatniego roku zmieniany i modyfikowany a jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzedniej kontroli.

(dowód: akta kontroli T. IV, str. 15, 156, 188, 196, 234)

Badanie przeprowadzono w KGP w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbkę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi faktur i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów dotyczących dokumentów (faktury, rachunki zakupów księgowanych na kontach 998, 202, 209 - wydatki budżetowe), wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej¹⁹ 128 dowodów księgowych na kwotę 112.770.3 tys. zł, w tym na kwotę 7.114,7 tys. zł dobranych w sposób celowy. Zostały one sprawdzone pod względem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem 3 przypadków nie mających wpływu na sprawozdawczość, dowody

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

¹⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli T. IV, str. 215-233)

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku kontroli stwierdzono, że w przypadku 2 dowodów na kwotę²⁰ 625,4 tys. zł, w ewidencji zapis księgowy obejmował inny dzień dokonania operacji w danym miesiącu, niż wynikało to z dowodu źródłowego, co było niezgodne z art. 24 ust 3 uor. Dyrektor BF KGP wyjaśniła, że powyższa sytuacja wynikała z omyłkowego odczytania daty z dokumentu przez osobę wprowadzającą dane do systemu.

W jednej fakturze²¹ na kwotę 347,6 tys. zł, opis nie precyzował przedmiotu operacji, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 3 uor. Dyrektor BF KGP wyjaśniła, że sposób przedstawienia opisu operacji wynikał z merytorycznych przesłanek związanych z dołączeniem do faktury, jako integralnej części protokołu odbioru szczegółowo określającego przedmiot operacji gospodarczej, którego wykonanie zostało potwierdzone przez komórkę merytoryczną.

(dowód: akta kontroli T. IV, str. 215-233, 431)

W wyniku analitycznego przeglądu ksiąg rachunkowych stwierdzono 11 przypadków nie wpisania w dacie dowodu 2012 r. oraz 12 przypadków błędnych dat w wewnętrznych zapisach systemu. Z-ca Naczelnika Wydziału Księgowości BF KGP wyjaśniła, że błędne daty wynikały z omyłek osoby księgującej. Błędy te nie miały wpływu na sprawozdawczość. Ponadto stwierdzono 80 przypadków braku lub niejasnego opisu operacji. Z-ca Naczelnika Wydziału Księgowości BF KGP wyjaśniła, że brak opisu operacji wynikał z omyłek osoby księgującej.

(dowód: akta kontroli, T.IV, str. 15, 156, 188, 196, 234, 446-449)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości i pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości poprawność formalną zapisów księgowych. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Fundusz Wsparcia Policji

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację w 2012 r. planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji. Stan Funduszu na początku 2012 r. wynosił 3.431 tys. zł, co stanowiło 121% stanu Funduszu w analogicznym okresie 2011 r., tj. był wyższy o 613 tys. zł. Przychody Funduszu wyniosły 68.077 tys. zł, co stanowiło 79,7% planowanych przychodów oraz 86,7% wykonanych przychodów w 2011 r. Głównymi źródłami przychodów były wpłaty od jednostek samorządu terytorialnego w łącznej wysokości 42.279,1 tys. zł, (co stanowiło 62,1% ogółu przychodów) oraz wpłaty na pokrycie wydatków inwestycyjnych w wysokości 25.303,8 tys. zł (37,2%).

Wydatki Funduszu (stanowiące koszty) w 2012 r. wyniosły 69.866,4 tys. zł i stanowiły 81,8% wydatków planowanych. Były one niższe o 8.084 tys. zł (10,4% od wydatków wykonanych w 2011 r.) Środki zostały wykorzystane m.in. na: rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby policjantów – 20.025 tys. zł; realizację zadań inwestycyjnych (budowa i modernizacja obiektów) – 15.466,2 tys. zł; zakupy specjalistycznego sprzętu i pojazdów – 11.592,6 tys. zł; usługi remontowe – 8.128,8 tys. zł; zakup paliwa, materiałów biurowych, części zamiennych do samochodów – 4.352,7 tys. zł.

Zaplanowane przez Komendanta Głównego Policji, jako dysponenta Funduszu, przychody i wydatki w wysokości 600 tys. zł nie zostały wykonane z powodu braku źródeł dofinansowania w postaci umów lub porozumień. Na lata 2013-2016 nie zaplanowano dla KGP przychodów w ramach Funduszu Wsparcia Policji.

(dowód: akta kontroli T. II, str., 512-516, 1045-1101)

²⁰ Faktura VAT nr 18001287741 z dnia 28.09.2012 r. – na kwotę 461.853,33 zł – zakup paliwa, faktura VAT nr. 970135547 z dnia 06.04.2012 r. – na kwotę 163.545,23 – zakup paliwa. Dowody dobrane statystycznie.

²¹ Faktura VAT nr FV 26/12/2012 z dnia 07.12.2012 r. – na kwotę 347.613,22 zł – dot. realizacji I etapu umowy nr 224/BLP/45/Cut/12/TG. Dowód dobrany statystycznie.

7. Działania podejmowane przez dysponenta budżetu państwa (Komendanta Głównego Policji) w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Komendant Główny Policji prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej Policji. Na podstawie jednostkowych sprawozdań budżetowych jednostek Policji, w Biurze Finansów KGP sporządzane były analizy miesięczne z wykonania planów wydatków jednostek organizacyjnych Policji, na podstawie których dokonywano oceny prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi przez podległych dysponentów III stopnia. Sprawowany nadzór obejmował również stan zaległości w dochodach budżetowych. Jednostki Policji zobligowano do bieżącego monitorowania i zwiększenia nadzoru nad windykacją należności.

W 2012 r. Biuro Kontroli KGP przeprowadziło czynności kontrolne (planowe i pozaplanowe) w zakresie planowania i realizacji budżetu państwa wobec 24 jednostek organizacyjnych Policji. Kontrolą objęto wszystkie komendy wojewódzkie oraz Komendę Stołeczną Policji, 4 szkoły Policji, Centrum Usług Logistycznych (CUL) w Warszawie, Biuro Finansów oraz Biuro łączności i Informatyki KGP. Formułowane na tej podstawie wnioski i zalecenia związane były ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi m.in. przeprowadzania procedury przetargowej niezgodnie z ustawą prawo zamówień publicznych, planowania i przygotowania inwestycji, nierentownej działalności w zakresie świadczenia usług serwisowych (CUL), nieprawidłowego naliczania równoważników w zamian za umundurowanie funkcjonariusza Policji, opóźnień w ewidencjonowaniu należności.

Nie były przeprowadzone badania audytowe realizowane przez audytorów wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie planowania i realizacji budżetu państwa w 2012 r.

(dowód: akta kontroli T. I str. 147-184; T. II str. 746-828)

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. przez Komendanta Głównego Policji sformułowanych zostało 9 wniosków pokontrolnych, z których zrealizowanych zostało 8 wniosków oraz jeden wniosek był w trakcie realizacji. NIK nie wnosi uwag do sposobu realizacji wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli T. I, str.410-488; T. IV, str. 433-445)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o wzmocnienie nadzoru nad:

1. Poprawnością formalną zapisów księgowych ujmowanych w księgach rachunkowych KGP.
2. Przestrzeganiem terminów realizacji zobowiązań finansowych KGP.
3. Dokonywaniem zmian w planie finansowym.

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

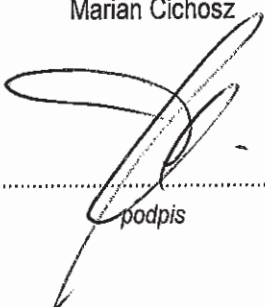
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz



.....
podpis

Załącznik 3. Dochody budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie	2011	2012		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	Część 42 -Sprawy wewnętrzne ogółem,	82 825,1	83 398,0	89 490,2	108	107
	w tym:					
1.	750 - Administracja publiczna	5 503,6	3 941,0	13 348,8	243	339
1.1.	75001- Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji	2 341,5	830,0	9 501,5	406	1145
1.2.	75070 - Centrum Personalizacji Dokumentów	1 979,0	3 005,0	3 657,5	185	122
1.3.	75073 - Urząd do Spraw Cudzoziemców	302,6	106,0	189,8	63	179
1.4.	75095 - Pozostała działalność	880,5	0,0	0,0	0	-
2.	753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	9 939,3	7 500,0	14 137,8	142	189
2.1.	75301 - Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	9 939,3	7 500,0	14 137,8	142	189
3.	754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	67 365,8	71 938,0	61 982,1	92	86
3.1.	75402 - Komenda Główna Policji	5 266,8	3 756,0	3 799,1	72	101
3.2.	75403 - Jednostki terenowe Policji	4 772,7	3 537,0	4 742,5	99	134
3.4.	75404 - Komendy wojewódzkie Policji	15 021,8	15 721,0	15 440,3	103	98
3.5.	75405 - Komendy powiatowe Policji	12 354,8	11 970,0	11 704,6	95	98
3.6.	75406 - Straż Graniczna	7 230,6	10 273,0	4 128,8	57	40
3.7.	75408 - Biuro Ochrony Rządu	639,7	506,0	523,2	82	103
3.8.	75409 - Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	1 154,1	702,0	959,1	83	137
3.9.	75412 - Ochotnicze straże pożarne	0,0	0,0	0,8	-	-
3.10.	75415 - Zadania ratownictwa górskiego i wodnego	4,7	0,0	13,7	295	-
3.11.	75421 - Zarządzanie kryzysowe	3,0	3,0	5,7	194	191
3.12.	75422 - Krajowe Biuro Informacji i Poszukiwań PCK	0,0	0,0	6,8	-	-
3.13.	75493 - Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych	9 182,1	16 655,0	6 154,2	67	37
3.14.	75494 - Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze	4 591,0	3 245,0	3 160,7	69	97
3.15.	75495 - Pozostała działalność	7 144,5	5 570,0	11 342,4	159	204
4.	803 - Szkolnictwo wyższe	3,8	5,0	0,8	22	17
4.1.	80303 - Uczelnie służb państwowych	3,8	5,0	0,8	22	17
5.	851 - Ochrona zdrowia	12,7	14,0	20,7	163	148
5.1.	85132 - Inspekcja Sanitarna	12,7	14,0	20,4	161	146
5.2.	85149 - Programy polityki zdrowotnej	0,0	0,0	0,0	-	-
5.3.	85195 - Pozostała działalność	0,0	0,0	0,2	-	-

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Załącznik 4. Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2011		2012		6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Część 42 -Sprawy wewnętrzne ogółem, w tym:		17 318 194	17 619 640	1 002 657	17 851 179	103,1	101,3	99,2
1.	710 Działalność usługowa	7	10	10	0	0,0	0,0	0,0
1.1.	71032 Agencja Mienia Wojskowego	7	10	10	0	0,0	0,0	0,0
2.	750 Administracja publiczna	495 723	387 998	396 808	384 365	77,5	99,1	96,9
2.2.	75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej	130 005	128 421	127 782	116 495	89,6	90,7	91,2
2.3.	75060 Pomoc zagraniczna	49	0	0	0	0,0		
2.4.	75070 Centrum Personalizacji Dokumentów	219 217	227 938	229 492	229 234	104,6	100,6	99,9
2.5.	75073 Urząd do Spraw Cudzoziemców	36 994	30 658	38 172	37 445	101,2	122,1	98,1
2.6.	75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie UE	28 956	981	1 066	1 029	3,6	104,9	96,6
2.7.	75079 Pomoc zagraniczna	0	0	296	162			54,6
2.8.	75095 Pozostała działalność	80 501	0	0	0	0,0		
3.	753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	6 631 941	7 241 627	7 241 919	7 139 064	107,6	98,6	98,6
3.1.	75301 Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	6 631 941	7 241 627	7 241 919	7 139 064	107,6	98,6	98,6
4.	754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	9 994 595	9 803 531	10 174 356	10 139 783	101,5	103,4	99,7
4.1.	75402 Komenda Główna Policji	452 060	467 313	441 867	438 873	97,1	93,9	99,3
4.2.	75403 Jednostki terenowe Policji	509 574	421 375	449 306	446 663	87,7	106,0	99,4
4.3.	75404 Komendy wojewódzkie Policji	1 896 667	1 826 084	1 940 773	1 930 404	101,8	105,7	99,5
4.4.	75405 Komendy powiatowe Policji	5 346 214	5 370 754	5 540 028	5 530 104	103,4	103,0	99,8
4.5.	75406 Straż Graniczna	1 296 247	1 280 610	1 325 462	1 322 028	102,0	103,2	99,7
4.6.	75408 Biuro Ochrony Rządu	197 024	189 505	204 129	202 436	102,7	106,8	99,2
4.7.	75409 Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	167 786	157 665	158 657	157 756	94,0	100,1	99,4
4.8.	75412 Ochotnicze straże pożarne	28 247	28 247	28 247	28 247	100,0	100,0	100,0
4.9.	75414 Obrona cywilna	163	120	120	120	73,4	99,8	99,8
4.10.	75415 Zadania ratownictwa górskiego i wodnego	12 246	12 672	14 608	14 606	119,3	115,3	100,0
4.11.	75421 Zarządzanie kryzysowe	7 159	6 883	7 831	7 811	109,1	113,5	99,7
4.12.	75422 Krajowe Biuro Informacji i Poszukiwań PCK	0	1 712	1 712	1 705		99,6	99,6
4.13.	75478 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	9 960	0	2 432	2 060	20,7		84,7
4.14.	75479 Pomoc zagraniczna	0	0	1 764	1 480			83,9
4.15.	75495 Pozostała działalność	71 248	40 591	57 420	55 490	77,9	136,7	96,6
5.	803 Szkolnictwo wyższe	95 607	88 958	90 939	90 845	95,0	102,1	99,9
5.1.	80303 Uczelnie służb państwowych	92 879	87 227	88 413	88 319	95,1	101,3	99,9
5.2.	80309 Pomoc materialna dla studentów i doktorantów	1 695	1 686	1 731	1 731	102,1	102,7	100,0
5.3.	80378 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	989	0	795	794	80,3		99,9
5.4.	80395 Pozostała działalność	44	45	0	0	0,0	0,0	
6.	851 Ochrona zdrowia	57 507	52 174	52 552	52 348	91,0	100,3	99,6
6.1.	85132 Inspekcja sanitarna	6 433	6 366	6 580	6 573	102,2	103,3	99,9
6.2.	85141 Ratownictwo medyczne	980	1 032	1 032	1 032	105,3	100,0	100,0
6.3.	85143 Publiczna służba krwi	1 175	1 175	1 175	1 175	100,0	100,0	100,0
6.4.	85149 Programy polityki zdrowotnej	5 985	4 950	5 336	5 336	89,2	107,8	100,0
6.5.	85195 Pozostała działalność	42 934	38 651	38 429	38 232	89,0	98,9	99,5
7.	852 Pomoc społeczna	42 815	45 342	46 072	44 775	104,6	98,7	97,2
7.1.	85231 Pomoc dla cudzoziemców	42 815	45 342	46 072	44 775	104,6	98,7	97,2

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

Załącznik 5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2011			Wykonanie 2012			Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatr.	Wynagrodzenia	Przeciętne zatrudnienie
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70*	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatr.	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70**	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatr.			
		osób	tys. zł	zł	osoby	tys. zł	zł	8 : 5 %	7:4 %	6:3 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9		
1.	Część 42 - Sprawy wewnętrzne ogółem	142 174	6 800 077	3 986	141 234	6 944 703	4 098	102,8	102	99
	wg statusu zatrudnienia*									
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	14 619	434 815	2 479	14 159	426 229	2 509	101,2	98	97
	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	5	822	13 700	6	916	12 722	92,9	111	120
	Członkowie korpusu służby cywilnej	14 559	570 576	3 266	14 369	582 540	3 378	103,4	102	99
	Funkcjonariusze	112 991	5 793 864	4 273	112 700	5 935 018	4 389	102,7	102	100
	w tym:									
1.1.	dział 750 - Administracja publiczna	1 581	107 695	5 677	1 316	90 432	5 726	100,9	84	83
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	567	31 854	4 682	363	15 593	3 580	76,5	49	64
	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	5	822	13 700	6	916	12 722	92,9	111	120
	Członkowie korpusu służby cywilnej	948	68 638	6 034	902	69 165	6 390	105,9	101	95
	Funkcjonariusze	61	6 381	8 717	45	4 758	8 811	101,1	75	74
1.1.1.	rozdział 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	860	65 360	6 333	796	64 525	6 755	106,7	99	93
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	77	3 696	4 000	69	3 480	4 203	105,1	94	90
	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	4	694	14 458	5	792	13 200	91,3	114	125
	Członkowie korpusu służby cywilnej	727	55 544	6 367	683	56 145	6 850	107,6	101	94
	Funkcjonariusze	52	5 426	8 696	39	4 108	8 778	100,9	76	75
1.1.2.	rozdział 75070 - Centrum Personalizacji Dokumentów	178	8 196	3 837	187	8 424	3 754	97,8	103	105
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	177	8 073	3 801	186	8 364	3 747	98,6	104	105
	Funkcjonariusze	1	123	10 250	1	60	5 000	48,8	49	100
1.1.3.	rozdział 75073 - Urząd do Spraw Cudzoziemców	339	16 620	4 086	333	16 710	4 182	102,3	101	98
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	110	3 701	2 804	108	3 733	2 880	102,7	101	98
	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	1	128	10 667	1	124	10 333	96,9	97	100
	Członkowie korpusu służby cywilnej	221	12 356	4 659	219	12 454	4 739	101,7	101	99
	Funkcjonariusze	7	435	5 179	5	399	6 650	128,4	92	71
1.1.4.	rozdział 75076 - Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	-	1 037	-	-	773	-	-	75	
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	-	-	-	-	16	-	-		
	Członkowie korpusu służby cywilnej	-	738	-	-	566	-	-	77	
	Funkcjonariusze	-	299	-	-	191	-	-	64	
1.1.5.	rozdział 75095 - Pozostała działalność	204	16 482	6 733	-	-	-	-	0	0
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	203	16 384	6 726	-	-	-	-	0	0
	Funkcjonariusze	1	98	8 167	-	-	-	-	0	0
1.2	dział 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	374	15 795	3 519	373	15 797	3 529	100,3	100	100
1.2.1.	rozdział 75301 - Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	374	15 795	3 519	373	15 797	3 529	100,3	100	100
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	23	1 074	3 891	23	1 097	3 975	102,2	102	100
	Członkowie korpusu służby cywilnej	351	14 721	3 495	350	14 700	3 500	100,1	100	100

1.3.	dział 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	140 138	6 672 149	3 968	139 463	6 834 119	4 084	102,9	102	100
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	13 948	397 449	2 375	13 691	405 184	2 466	103,8	102	98
	Członkowie korpusu służby cywilnej	13 260	487 217	3 062	13 117	498 675	3 168	103,5	102	99
	Funkcjonariusze	112 930	5 787 483	4 271	112 655	5 930 260	4 387	102,7	102	100
1.3.1.	rozdział 75402 - Komenda Główna Policji	4 463	292 566	5 463	4 411	295 041	5 574	102,0	101	99
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	451	16 187	2 991	464	17 240	3 096	103,5	107	103
	Członkowie korpusu służby cywilnej	971	52 618	4 516	979	55 420	4 717	104,5	105	101
	Funkcjonariusze	3 041	223 761	6 132	2 968	222 381	6 244	101,8	99	98
1.3.2.	rozdział 75403 - Jednostki terenowe Policji	1 260	57 572	3 808	1 277	59 847	3 905	102,5	104	101
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	669	19 995	2 491	678	20 476	2 517	101,0	102	101
	Funkcjonariusze	591	37 577	5 299	599	39 371	5 477	103,4	105	101
1.3.3.	rozdział 75404 - Komendy wojewódzkie Policji	28 099	1 344 053	3 986	27 750	1 370 360	4 115	103,2	102	99
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	3 893	113 538	2 430	3 792	113 779	2 500	102,9	100	97
	Członkowie korpusu służby cywilnej	4 442	177 680	3 333	4 382	179 495	3 413	102,4	101	99
	Funkcjonariusze	19 764	1 052 835	4 439	19 576	1 077 086	4 585	103,3	102	99
1.3.4.	rozdział 75405 - Komendy powiatowe Policji	84 320	3 891 647	3 846	84 529	4 011 975	3 955	102,8	103	100
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	6 416	168 720	2 191	6 288	171 031	2 267	103,5	101	98
	Członkowie korpusu służby cywilnej	6 071	194 897	2 675	6 015	198 175	2 746	102,7	102	99
	Funkcjonariusze	71 833	3 528 030	4 093	72 226	3 642 769	4 203	102,7	103	101
1.3.5.	rozdział 75406 - Straż Graniczna	18 724	899 207	4 002	18 264	908 792	4 147	103,6	101	98
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	1 943	56 262	2 413	1 894	59 668	2 625	108,8	106	97
	Członkowie korpusu służby cywilnej	1 675	57 301	2 851	1 642	60 794	3 085	108,2	106	98
	Funkcjonariusze	15 106	785 644	4 334	14 728	788 330	4 460	102,9	100	97
1.3.6.	rozdział 75408 - Biuro Ochrony Rządu	2 271	123 370	4 527	2 225	123 627	4 630	102,3	100	98
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	297	10 772	3 022	294	10 967	3 109	102,9	102	99
	Funkcjonariusze	1 974	112 598	4 753	1 931	112 660	4 862	102,3	100	98
1.3.7.	rozdział 75409 - Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	914	53 683	4 895	918	54 339	4 933	100,8	101	100
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	209	6 584	2 625	210	6 673	2 648	100,9	101	100
	Członkowie korpusu służby cywilnej	101	4 721	3 895	99	4 791	4 033	103,5	101	98
	Funkcjonariusze	604	42 378	5 847	609	42 875	5 867	100,3	101	101
1.3.8.	rozdział 75421 - Zarządzanie kryzysowe	59	5 035	7 112	61	5 160	7 049	99,1	102	103
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	42	3 471	6 887	43	3 472	6 729	97,7	100	102
	Funkcjonariusze	17	1 564	7 667	18	1 688	7 815	101,9	108	106
1.3.9.	rozdział 75495 - Pozostała działalność	28	5 016	14 929	28	4 978	14 815	99,2	99	100
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	28	1 920	5 714	28	1 878	5 589	97,8	98	100
	Członkowie korpusu służby cywilnej	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Funkcjonariusze	-	3 096	-	-	3 100	-	-	100	-
1.4.	rozdział 851 - Ochrona zdrowia	81	4 438	4 566	82	4 355	4 426	96,9	98	101
1.4.1.	rozdział 85132 - Inspekcja Sanitarna	81	4 438	4 566	82	4 355	4 426	96,9	98	101
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	81	4 438	4 566	82	4 355	4 426	96,9	98	101

* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

** Zgodnie z przepisami rozdziału 12 § 20 pkt. 11 rozporządzenia Ministra w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401–405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

Załącznik 6. Wydatki budżetu środków europejskich

Wyszczególnienie	2011	2012			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Budżet (po zmianach)	Wykonanie			
	tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Razem część 42 - Sprawy wewnętrzne ogółem, w tym:	187 122	38 316	55 492	46 188	24,7	120,5	83,2
Dział 750 - Administracja publiczna	99 872	1 335	1 335	0	0,0	0,0	0,0
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	13 551	0	0	0	0,0		
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	80 737	0	0	0	0,0		
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	5 584	1 335	1 335	0	0,0	0,0	0,0
Dział 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	86 931	36 595	53 667	45 696	52,6	124,9	85,1
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	10 384	3 230	4 100	3 716	35,8	115,0	90,6
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	23 956	3 897	9 553	9 092	38,0	233,3	95,2
Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego	12 377	1 307	1 307	88	0,7	6,7	6,7
Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego	2 452	405	405	324	13,2	80,0	80,0
Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelski	9 436	2 670	3 082	3 078	32,6	115,3	99,9
Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego	3 379	0	189	0	0,0		0,0
Małopolski Regionalny Program Operacyjny	3 144	14 259	19 176	19 175	609,9	134,5	100,0
Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego	0	1 806	2 264	2 225		123,2	98,3
Lubuski Regionalny Program Operacyjny	0	959	0	0		0,0	
Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego	0	0	5 080	5 080			100,0
Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego	8 264	1 565	1 565	730	8,8	46,6	46,6
Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego	0	640	2 148	306		47,8	14,2
Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego	1 595	655	589	545	34,2	83,2	92,5
Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury	311	158	1 303	1 138	365,9	720,3	87,3
Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Zachodniopomorskiego	11 318	0	959	0	0,0		0,0
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	315	1 134	837	199	63,2	17,5	23,8
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego	0	3 910	1 110	0		0,0	0,0
Dział 803 - Szkolnictwo wyższe	319	386	491	491	153,9	127,2	100,0
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	319	386	491	491	153,9	127,2	100,0

Załącznik 7. Kalkulacja oceny końcowej

Kalkulacja oceny końcowej części 42 – Sprawy wewnętrzne

Oceny wykonania budżetu części 42 – Sprawy wewnętrzne dokonano stosując kryteria¹⁹ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku²⁰.

Dochody - zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie badano dochodów w cz. 42, w związku z tym nie dokonuje się oceny częściowej dla dochodów.

Wydatki W (wydatki budżetu krajowego + wydatki budżetu środków europejskich): 17 897 367 tys. zł.

Łączna kwota G: 17 897 367 tys. zł.

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G (1,00)$.

Łączna kwota stwierdzonych nieprawidłowości w wydatkach wyniosła 76 904,5 tys. zł, co stanowiło 0,4% wydatków ogółem.

Ocena częściowa wydatków: Ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości (3).

Wynik końcowy: $Wk = 3 \times 1 = 3$, w związku z czym **ocena końcowa – pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Powyższa ocena częściowa wydatków została obniżona m.in. z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości w zakresie:

- uszczuplenia środków budżetu państwa w wysokości 1 575,7 tys. zł, z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań KGP wobec spółek NEXRAD i MEDIA oraz przejętych na podstawie porozumienia zobowiązań Centrum Projektów Informatycznych wobec firmy ATM S.A.;
- naruszenia w MSW i KGP przepisów ustawy Pzp (19 742 tys. zł);
- dokonaniem zmian w planie wydatków Policji na kwotę 255,4 tys. zł, z naruszeniem art. 171 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych i gospodarowania majątkiem MSW (kwota 33 853 tys. zł wg stanu na koniec 2012 r.),
- wykazania niezgodne ze stanem faktycznym wartości środków trwałych i pozostałych środków trwałych w sprawozdaniu finansowym za rok 2011 oraz sprawozdaniach F-03 o stanie i ruchu środków trwałych za lata 2011 i 2012 (kwota 21 408,6 tys. zł, wg stanu na koniec 2012 r.);
- zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań należących do zakresu działania Biura Prawnego KG SG (69,8 tys. zł).

¹⁹ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

²⁰ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>

Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego dokonano stosując kryteria (jak dla części 42 – Sprawy wewnętrzne) oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku.

Przychody: $D = 3\,611,5$ tys. zł

Wydatki (koszty): $W = 7\,413$ tys. zł

Łączna kwota: $G = 11\,024,5$ tys. zł (kwota przychodów + kwota wydatków/kosztów)

Waga przychodów w łącznej kwocie: $Wd = D : G = 0,3276$

Nieprawidłowości w przychodach:

W sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40, nierzetelnie, tj. jako należności wykazano środki pieniężne FMBP przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie (w kwotach 15 519,4 tys. zł, wg stanu na początek i 11 717,5 tys. zł, wg stanu na koniec 2012 r.).

Ocena częściowa przychodów: negatywna (1)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,6724$

Nieprawidłowości w wydatkach: nie stwierdzono

Ocena częściowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy: $Wk = 5 \times 0,6724 + 1 \times 0,3276 = 3,7$

Ocena końcowa – **pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.**

Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców dokonano stosując kryteria (jak dla części 42 – Sprawy wewnętrzne) oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku.

Przychody: $D = 120\,140$ tys. zł

Wydatki (koszty): $W = 69\,836$ tys. zł

Łączna kwota: $G = 189\,976$ tys. zł (kwota przychodów + kwota wydatków/kosztów)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,3676$

Waga przychodów w łącznej kwocie: $Wd = D : G = 0,6324$

Nieprawidłowości w przychodach: nie stwierdzono

Ocena częściowa przychodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: łączna kwota 24 517 tys. zł, co stanowiło 35% wydatków Funduszu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszenia obowiązków zamawiającego wynikających z przepisów

ustawy Pzp, polegających na niezamieszczeniu ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz niezawiadomieniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania z *wolnej ręki*.

Ocena częściowa wydatków: Ocena negatywna (2).

Wynik końcowy: $Wk = 5 \times 0,6324 + 2 \times 0,3676 = 3,9$

Ocena końcowa – **pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej dokonano stosując kryteria (jak dla części 42 – Sprawy wewnętrzne) oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku.

Przychody: $D = 36\,994$ tys. zł

Wydatki (koszty): $W = 35\,759$ tys. zł

Łączna kwota: $G = 72\,753$ tys. zł (kwota przychodów + kwota wydatków/kosztów)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,4915$

Waga przychodów w łącznej kwocie: $Wd = D : G = 0,5085$

Nieprawidłowości w przychodach: nie stwierdzono

Ocena częściowa przychodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: nie stwierdzono

Ocena częściowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy: $Wk = 5 \times 0,4915 + 5 \times 0,5085 = 5$

Ocena końcowa – **pozytywna**.

Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Wsparcia Policji

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji dokonano stosując kryteria (jak dla części 42 – Sprawy wewnętrzne) oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku.

Przychody: $D = 68.077$ tys. zł

Wydatki (koszty): $W = 69.866,4$ tys. zł

Łączna kwota: $G = 137.943,4$ tys. zł (kwota przychodów + kwota wydatków/kosztów)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,5064$

Waga przychodów w łącznej kwocie: $Wd = D : G = 0,4935$

Nieprawidłowości w przychodach: nie stwierdzono

Ocena częściowa przychodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: nie stwierdzono

Ocena częściowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy: $Wk = 5 \times 0,5064 + 5 \times 0,4935 = 5$

Ocena końcowa – **pozytywna**.

Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Wsparcia Straży Granicznej

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej dokonano stosując kryteria (jak dla części 42 – Sprawy wewnętrzne) oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku.

Przychody: $D = 1\,527,1$ tys. zł

Wydatki (koszty): $W = 1\,540,2$ tys. zł

Łączna kwota: $G = 3\,067,3$ tys. zł (kwota przychodów + kwota wydatków/kosztów)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,5021$

Waga przychodów w łącznej kwocie: $Wd = D : G = 0,4979$

Nieprawidłowości w przychodach: nie stwierdzono

Ocena częściowa przychodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: nie stwierdzono

Ocena częściowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy: $Wk = 5 \times 0,5021 + 5 \times 0,4979 = 5$

Ocena końcowa – **pozytywna**.

Załącznik 8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
11. Minister Finansów
12. Minister Spraw Wewnętrznych
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego