



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KPB-4100-001-06
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie w 2013 r. budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planów finansowych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Anna Mach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87630 z dnia 7 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli Tom I, str. 1-2) 2. Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87629 z dnia 7 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli Tom I, str. 3-4) 3. Jacek Mrozek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87628 z dnia 7 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli Tom I, str. 5-6) 4. Katarzyna Szymańska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87631 z dnia 7 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli Tom I, str. 7-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych ¹ ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ministrem Spraw Wewnętrznych od dnia 25 lutego 2013 r. jest Bartłomiej Sienkiewicz. Uprzednio funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych pełnił Jacek Cichocki (od dnia 18 listopada 2011 r.) Dyrektorem Generalnym MSW od dnia 10 września 2012 r. jest Wojciech Kijowski. (dowód: akta kontroli Tom I, str. 10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ² wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 42 Sprawy wewnętrzne (dalej część 42), a także wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (dalej FMBP) oraz funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (dalej CEPIK).
Uzasadnienie oceny	Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013³ dochody w części 42 Sprawy wewnętrzne zostały zrealizowane w wysokości 119 408,1 tys. zł (tj. 133,4% planu), a wydatki – w kwocie 18 911 785,0 tys. zł (tj. 99,% planu). Zmiany w planie wydatków budżetu części 42 były celowe i przeprowadzane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano skontrolowane w MSW wydatki w łącznej kwocie 157 959,6 tys. zł (0,8% wydatków części 42), a ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację budżetu.

¹ Dalej MSW lub Ministerstwo.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 147 098,2 tys. zł (tj. 89,3% planu). W wyniku kontroli 13 wydatków MSW (dysponent III stopnia) na łączną kwotę 77 479,4 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości.

Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone terminowo i rzetelnie. System rachunkowości w zakresie operacji finansowych i gospodarczych funkcjonował prawidłowo, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących:

- ewidencjonowania wydatków środków europejskich na niewłaściwym koncie,
- ewidencjonowania dowodów księgowych z pominięciem kont rozrachunkowych,
- przypisania dowodu księgowego do niewłaściwego okresu sprawozdawczego,
- nieprzestrzegania Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych MSW w części dotyczącej terminów przekazania dowodów księgowych do komórki finansowej.

Stwierdzono również błąd systematyczny obejmujący nieprawidłowe księgowanie wydatków funduszu z tytułu refakturowania przez Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki kosztów udostępniania lokalu na potrzeby Centrum Zapasowego dla Systemu Informatycznego Ewidencji Pojazdów i Kierowców. Nieprawidłowości te nie miały jednak wpływu na wydaną w tym obszarze ocenę.⁴

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013 przychody FMBP zostały zrealizowane w kwocie 5 705,6 tys. zł i wyniosły 438,2% planu. Wyższe wykonanie planu przychodów wynikało z uzyskania przez Agencję Mienia Wojskowego wyższych przychodów z tytułu sprzedaży nieruchomości i mienia ruchomego. Wykonanie wydatków wyniosło 2 943,0 tys. zł, tj. 23,7% planu. Niższa ich realizacja wynikała z przyczyn niezależnych od dysponenta FMBP.

Przychody funduszu CEPiK zostały zrealizowane w kwocie 121 488,3 tys. zł (tj. 117% kwoty planowanej), a wydatki w kwocie 74 087,7 tys. zł (59% planu). Niższa ich realizacja wynikała m.in. z przeniesienia realizacji części zadań na 2014 r. oraz z niewykorzystania rezerw na usługi realizowane na rzecz systemu informatycznego CEPiK.

Minister Spraw Wewnętrznych prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu części 42.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2013 r. budżetu państwa, 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 2013 dochody budżetu państwa w części 42 zostały zaplanowane w kwocie 107 665,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 119 408,1 tys. zł, tj. 110,9% kwoty planowanej i były wyższe o 33,4% od dochodów uzyskanych w 2012 r. Wyższe niż przewidywano wykonanie planu dochodów wynikało m.in. z wyższych niż planowano dochodów z tytułu kar umownych od niezrealizowanych w terminie umów⁵, mandatów i innych kar pieniężnych oraz odsetek.

Głównym źródłem dochodów były wpływy w rozdziale 75624 Dywidendy (30 000,0 tys. zł, tj. 25,1% zrealizowanych dochodów ogółem) oraz w rozdziale 75404 Komendy wojewódzkie Policji (15 652,1 tys. zł, tj. 13,1% zrealizowanych dochodów ogółem).

(dowód: akta kontroli Tom I, str.26-28 i Tom III, str. 1-17)

⁴ Stwierdzone nieprawidłowości wyrażone w ujęciu wartościowym dotyczyły 0,01% wydatków części 42 ogółem i nie przekroczyły progu istotności założonego w kontroli.

⁵ W szczególności od firmy ATM za niezrealizowanie w terminie umowy na działanie sieci OST 112 w związku z przejętymi przez MSW prawami i obowiązkami od Centrum Projektów Informatycznych (5 151,0 tys. zł).

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

W ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki budżetu państwa w części 42 zostały zaplanowane w wysokości 18 560 831,0 tys. zł⁶. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych opracowało dokumenty planistyczne dotyczące wydatków, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013⁷, tj. w układzie klasyfikacji budżetowej i z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 325-385)

W 2013 r. plan finansowy części 42 został zwiększony o kwotę 390 320,2 tys. zł (tj. 2,1% w porównaniu do ustawy budżetowej po zmianach) w wyniku:

- zwiększenia z części 81 Rezerwa ogólna o kwotę 15 177,1 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków związanych z zabezpieczeniem logistycznym zwiększonego zakresu zadań ochronnych Biura Ochrony Rządu w kraju i za granicą oraz odtworzeniem kolumny samochodowej w celu zapewnienia ochrony Ambasadorowi RP w Republice Iraku, sfinansowanie zakupu wyposażenia ekwipunku dla ratowników górskich i remont śmigłowca ratowniczego „Sokół” oraz zakup sprzętu i materiałów eksploatacyjnych dla Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji,
- zwiększenia z części 83 Rezerwy celowe o kwotę 359 034,3 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na modernizację Policji, Straży Granicznej, Straży Pożarnej, BOR (w tym rozbudowa i przebudowa budynków, zakup sprzętu i umundurowania oraz 32 zadania inwestycyjne i remontowe wynikające z Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji) oraz sfinansowanie skutków podwyżek uposażeń funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, BOR, Straży Granicznej od 1 października 2012 r. oraz projekty współfinansowane z udziałem środków europejskich,
- przeniesienia w trybie art. 194 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ (2 decyzje na łączną kwotę 16 108,8 tys. zł) z części 27 na realizację projektu „pl.ID – polska ID karta” w ramach 7 osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

Z przyznanej z rezerwy ogólnej kwoty 15 177,1 tys. zł wykorzystano 14 957,3 tys. zł (98,6%), a z rezerw celowych – 346 378,7 tys. zł (96,5%). Środki te wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 60-64, 87 i 119-121)

W wyniku badania wykorzystania przez MSW (dysponent III stopnia) środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 2 931,9 tys. zł (tj. 75,6% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych w wysokości 3 876,0 tys. zł) ustalono, że zwiększenia zostały prawidłowo wydatkowane na realizację zadań MSW, w tym m.in. na Program Ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla 12 urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2012 r., projekt pn. „Prawa migrantów w praktyce”, na uzupełnienie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników w związku z podniesieniem od dnia 1 lutego 2012 r. wysokości składki rentowej.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 1-33)

2.2 Realizacja wydatków budżetowych

Zrealizowane w części 42 wydatki wyniosły 18 911 785,0 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 1 060 605,8 tys. zł, tj. o 5,9%.

⁶ W związku z nowelizacją w 2013 r. ustawy budżetowej kwota wydatków części 42 została zmniejszona o 110 070,0 tys. zł.

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 628 (dalej rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013).

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. (dalej ufp).

Największe wydatki poniesiono na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową (55,7% ogółu) w wysokości 10 529 004,7 tys. zł (99,8% planu po zmianach) oraz na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (40,8% ogółu) w kwocie 7 717 004,6 tys. zł (100% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 29-58)

Przy dokonywaniu przeniesień wydatków przestrzegano zasad określonych w art. 171 ufp – zmiany wprowadzano na uzasadniony wniosek, zwiększenia na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich dokonane zostały za zgodą Ministra Rozwoju Regionalnego, a zmiany wydatków na inwestycje budowlane oraz pozostałe wydatki majątkowe przekraczające jednorazowo 100 tys. zł – za zgodą Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 60-64 i Tom V str. 86-105)

Dominującą pozycję wydatków stanowiły wydatki bieżące (53,7% wydatków ogółem), które wyniosły 10 152 802,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych (42,5% wydatków ogółem) zrealizowane w kwocie 8 039 875,7 tys. zł (100% planu po zmianach). Wydatki majątkowe wyniosły 446 737,5 tys. zł, co stanowiło 2,4% wydatków ogółem i 97,0% planu po zmianach. Dotacje stanowiły 0,9% wydatków ogółem i wyniosły 175 587,8 tys. zł (99,8% planu po zmianach). Wydatki na współfinansowanie projektów ze środków Unii Europejskiej zrealizowano w kwocie 96 781,7 tys. zł (86,6% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 59)

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra właściwego do spraw wewnętrznych (dysponent III stopnia) wyniosły 186 781 tys. zł (93,8% planu po zmianach) i stanowiły 1,0% wydatków w części 42. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 39 935 tys. zł, tj. o 27,2%, a wynikało to z dwóch realizowanych projektów ze środków unijnych.

Badaniem objęto 114 wydatków na ogólną kwotę 151 120,4 tys. zł (80,9% ogółu wydatków wykonanych w 2013 r. przez dysponenta trzeciego stopnia i 0,8% wydatków w części 42). 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 opłaty za użytkowanie oraz serwis oprogramowania systemowego bazodanowego i narzędziowego, wydatki bieżące MSW (w tym zakup energii elektrycznej, wody, usługę sprzątnięcia, c.o.), zapłatę składek do organizacji międzynarodowych (ICMPD), finansowanie działań w ramach pomocy dla uchodźców migrantów oraz imigrantów, wyjazdy zagraniczne.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 34-64)

Kontrolą objęto sześć postępowań o zamówienie publiczne (dwa w trybie przetargu nieograniczonego, trzy w trybie z wolnej ręki oraz jedno w trybie zapytania o cenę) o łącznej wartości 13 335,2 tys. zł (7,1%). W wyniku analizy dokumentacji stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i wykonane usługi. Zrealizowano wniosek nr 3 sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., tj. w przedmiotowej kontroli nie stwierdzono przypadków sporządzania opisu przedmiotu zamówienia niezgodnie z art. 29 ustawy Pzp oraz nieprzestrzegania obowiązków zamawiającego w zakresie ogłaszania i powiadamiania prezesa UZP o wszczęciu postępowania.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 65-171)

Na dotacje podmiotowe w części 42 zaplanowano kwotę 107 318,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 112 439,0 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 122 290,8 tys. zł (tj. 99,9%). W porównaniu do 2012 r. kwota dotacji była wyższa o 6 666,8 tys. zł. Największy udział w strukturze dotacji podmiotowych miały dotacje dla uczelni służb

⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. (dalej Pzp).

państwowych (Szkoła Główna Służby Pożarniczej i Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie) oraz dla Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 59, 219-232)

Na dotacje celowe w części 42 wydatkowano środki w kwocie 163 346,5 tys. zł, tj. 99,4% kwoty planowanej po zmianach (164 324,0 tys. zł). W porównaniu do 2012 r. kwota dotacji była wyższa o 15 925,5 tys. zł.

Szczegółową kontrolą objęto 5 umów o łącznej wartości 39 667,0 tys. zł, co stanowiło 57,6% wartości wszystkich umów o dotację celową zawartych przez dysponenta części 42 w 2013 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej stwierdzono, że zrealizowano określone w umowach zadania. W 2013 r. nie wystąpiły przypadki wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 202, 233-241, 255-257, 270-271, 282-284, 291-292 i 300)

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 10 152 802,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2012 r. o 391 396,7 tys. zł, tj. o 4,0%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 7 227 029,3 tys. zł i w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 282 325,9 tys. zł (tj. o 4,1%). Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał przede wszystkim z realizacji wypłat podwyżek uposażeń funkcjonariuszy o 300 zł¹⁰. Kwota wydatków na wynagrodzenia określona w ustawie budżetowej nie została przekroczona.

W 2013 r. przeciętne zatrudnienie¹¹ w części 42 wyniosło 141 347 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o 113 osób. Główną przyczyną wzrostu zatrudnienia było zwiększenie liczby funkcjonariuszy w wojewódzkich i powiatowych komendach Policji o 710 osób w związku z wyższą liczbą przyjęć funkcjonariuszy w celu sukcesywnego uzupełniania wakujących etatów. Przeciętne wynagrodzenie¹² w 2013 r. wynosiło 4 261,00 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było wyższe o 163,00 zł.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 59, 189-195, 199-206)

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w MSW (dysponent III stopnia) wyniosło 814 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o 18 osób. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) w 2013 r. były niższe w porównaniu do 2012 r. o 12 tys. zł, tj. o 0,02%. Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. w MSW wyniosło 6 965,50 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było niższe o 158,8 zł, tj. o 2,3%. Wzrost zatrudnienia wynikał głównie z zatrudnienia pracowników do obsługi Projektu pl.ID oraz z zatrudnienia na czas określony pracowników do wykonywania prac związanych z archiwizacją dokumentów w MSW.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 172-188)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 8 039 875,7 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. były wyższe o 7,5%, tj. o 557 907,4 tys. zł. Najwyższe wydatki poniesiono na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych (7 648 866,8 tys. zł), które w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 576 958 tys. zł.

Limit środków na wynagrodzenia bezosobowe w kwocie 6 348 tys. zł został wykorzystany w 75%, tj. w kwocie 4 732 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 36, 59, 196)

Wydatki majątkowe¹³ zostały zrealizowane w kwocie 446 737,5 tys. zł, tj. 97,0% planu po zmianach (460 480,8 tys. zł) i zostały poniesione głównie w rozdziale 75405 Powiatowe

¹⁰ W 2012 r. skutek finansowy podwyżek uposażeń obejmował jedynie 3 miesiące (od 1 października 2012 r.), a w 2013 r. dotyczył 12 miesięcy.

¹¹ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹² Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹³ W tym wydatki majątkowe w ramach współfinansowania projektów ze środków Unii Europejskiej.

komendy Policji w kwocie 173 986,1 tys. zł. Największe wydatki majątkowe zrealizowano w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdział 75405 – Komendy powiatowe Policji (195 709,1 tys. zł) z przeznaczeniem na:

- budowę nowej siedziby/parkingu, przebudowę, rozbudowę, adaptację i modernizację obiektów/siedziby/kompleksu budynków, dobudowę skrzydła budynku oraz termomodernizację budynków, monitoring myjni ekologicznej, budowę kanalizacji deszczowej, zmianę źródła zasilania w ciepło – łącznie 95 inwestycji na łączną kwotę 175 714,1 tys. zł,
- zakup sprzętu na łączną kwotę 19 995,0 tys. zł, głównie transportowego, pływającego i taboru lotniczego (12 827 tys. zł), elektronicznego i łączności (3 496 tys. zł), informatycznego (1 186 tys. zł) oraz techniki specjalnej (1 171 tys. zł).

W najmniejszym stopniu zrealizowane zostały wydatki majątkowe w dziale 750, tj. w 81,5% (22 876 tys. zł), m.in. z uwagi na brak realizacji:

- zadania „Modernizacja sieci GOVNET, w tym stanowisk kierowania na potrzeby SKBN¹⁴ oraz utrzymanie i serwisowanie sieci GOVNET, w tym stanowisk kierowania na potrzeby SKBN” (plan 2 039 tys. zł) – w związku z przekroczeniem czasu procesowania wszczętych postępowań zamówień publicznych (rozdział 75001),
- zadania polegającego na modernizacji podsystemu P2I (Paszportowy Portal Internetowy) z uwagi na brak przygotowania przez MSW niezbędnej infrastruktury sprzętowej dedykowanej do rozbudowy przedmiotowego portalu (817 tys. zł). Zadanie przeniesiono do realizacji na 2014 r. (rozdział 75070).

W porównaniu do 2012 r. wydatki majątkowe były wyższe o 63 080,0 tys. zł (tj. o 16,4%)¹⁵.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 59, Tom V str. 81, 86-105)

Wydatki majątkowe MSW (dysponent III stopnia) w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. były wyższe o 33,1%, i wyniosły ogółem 6 064 tys. zł, tj. 74,2% planu po zmianach. Zmniejszenie wydatków o kwotę 18 413 tys. zł wynikało m.in. z przekwalifikowania (za zgodą Ministra Finansów) wydatków majątkowych w kwocie 7 900 tys. zł na wydatki bieżące, przesunięcia realizacji zadania pn. Przebudowa budynku MSW przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie (7 522 tys. zł) na 2014 r. oraz wstrzymanie realizacji zadania pn. Przebudowa wybranych pomieszczeń ze specjalistycznym wyposażeniem wewnątrz MSW (1 379 tys. zł). Przyczyną wykonania wydatków majątkowych w 74,2 % było przekroczenie czasu procedowania wszczętych postępowań o zamówienie publiczne.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 34-64, 176-188)

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wyniosły 96 781,7 tys. zł tj. 86,6% planu po zmianach (111 785,0 tys. zł) i zostały poniesione głównie (74,5%) w dziale 754 na realizację zadań przez:

- 1) Policję, m.in. na Regionalne Programy Operacyjne (16 402 tys. zł), Fundusz Granic Zewnętrznych Programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (14 915 tys. zł) i Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (6 506 tys. zł),
- 2) Straż Graniczną w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych Programu ogólnego „Solidarność...” (11 451 tys. zł) i Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów Programu Ogólnego „Solidarność...” (8 686 tys. zł),
- 3) Państwową Straż Pożarną na zadania realizowane w ramach PO Infrastruktura i Środowisko (682,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 59)

Wydatki MSW (dysponent III stopnia) na współfinansowanie projektów ze środków UE wyniosły w 2013 r. 17 525,5 tys. zł, tj. 79,1% planu po zmianach. Niepełne wykonanie wydatków dotyczyło głównie dwóch programów tj. Norweskiego Mechanizmu Finansowego, gdzie nastąpiło zablokowanie środków w kwocie 2 118 tys. zł (opóźnienia w akceptacji dokumentów programowych oraz oszczędności związane z wyborem oferty) oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 – Budowa elektronicznej administracji,

¹⁴ System Kierowania Bezpieczeństwa Narodowego.

¹⁵ Zwiększenie wydatków majątkowych wystąpiło przede wszystkim w rozdziale 75405 Komendy powiatowe Policji w zakresie zadań inwestycyjnych i remontowych.

gdzie wykorzystano środki w wysokości 89,7% (14 451 tys. zł) głównie w związku z przejęciem tego zadania z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. W porównaniu do 2012 r. wydatki na współfinansowanie były wyższe o 418,7%, co wynikało z realizacji pięciu nowych projektów.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 34-64, 176-188)

Zobowiązania w części 42 na koniec 2013 r. wyniosły 631 954,1 tys. zł i były niższe o 2,8% od zobowiązań wykazanych na koniec 2012 r. (tj. 649 848,3 tys. zł). Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń w łącznej kwocie 465 311,5 tys. zł (73,6%). Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 28)

2.3. Realizacja rzeczowych efektów prowadzonej działalności

1. Zgodnie z planem działalności Ministra Spraw Wewnętrznych na rok 2013 dla działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne, zatwierdzonym w dniu 21 grudnia 2012 r., do realizacji przewidziano następujące najważniejsze cele:

- 1) poprawę bezpieczeństwa obywateli, obejmującą m.in. poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmianę procedury i zwiększenia skuteczności Policji w wypadkach zaginięć,
- 2) implementację całościowej polityki migracyjnej,
- 3) zapewnienie skutecznej ochrony ludności i ratownictwa, w tym pogłębienie współpracy ze społecznymi organizacjami ratowniczymi,
- 4) zapewnienie skutecznej współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- 5) poprawę funkcjonowania rejestrów państwowych i ewidencji ludności.

Sprawozdanie z realizacji planu działalności w 2013 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych było w trakcie przygotowania.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 221-227)

Minister Spraw Wewnętrznych realizował zadania mające na celu zapobieganie i zmniejszanie przestępczości i zagrożeń terrorystycznych, zapobieganie i łagodzenie skutków katastrof naturalnych oraz spowodowanych działalnością człowieka, poprawę funkcjonowania służb bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, życia i zdrowia obywateli, obejmujące m.in.:

- ochronę obywateli, utrzymanie porządku publicznego oraz działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa,
- redukcję przestępczości,
- ochronę przeciwpożarową, działalność zapobiegawczą, ratowniczą i gaśniczą,
- zarządzanie kryzysowe i obronę cywilną,
- ochronę granicy państwowej, kontrolę ruchu granicznego i zarządzanie migracjami.

W wyniku badania wybranych wskaźników stwierdzono, co następuje:

- 1) Wskaźnik: Czas pracy policjantów służby patrolowej i obchodowej komórek służby prewencyjnej i służby ruchu drogowego przeznaczony na służbę w terenie, w stosunku do ogólnego czasu pracy policjantów tych służb (w %).

Na realizację zadania wydatkowano środki w łącznej kwocie 5 848 652,2 tys. zł (tj. 99,7% planu), z tego 5 798 398,4 tys. zł budżet państwa i 48 253,8 tys. zł budżet środków europejskich. Jako planowaną do osiągnięcia wartość miernika wskazano utrzymanie lub zwiększenie wartości z 2012 r. (46,58%), a jego wykonanie na koniec roku wyniosło 45,62%. Wskaźnik wykrywalności przestępstw ogółem wyniósł 66,9%.

Komendant Główny Policji poinformował, że nie osiągnięto zaplanowanego czasu pracy policjantów ponieważ nie uwzględniono fluktuacji kadr i zjawiska przesunięcia czasowego wzrostu efektów do poniesionych nakładów w związku z zatrudnieniem nowych policjantów (absencja w służbie patrolowej spowodowana pobytem na szkoleniu stacjonarnym i stażem adaptacyjnym, które wpływają niekorzystnie na poziom miernika, a wręcz go znacznie obniżają).

- 2) Wskaźnik: Procent interwencji, w których jednostka Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut.

Na realizację zadania wydatkowano środki w łącznej kwocie 243 147,7 tys. zł (tj. 99,6% planu), z tego 237 754,0 tys. zł budżet państwa i 5 393,7 tys. zł budżet środków europejskich. Jako planowaną do osiągnięcia wartość miernika wskazano 75%, a jego wykonanie na koniec roku wyniosło 86,7%. Średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego od momentu przyjęcia zgłoszenia wyniósł 9 minut 36 sekund, tj. był niższy niż wartość planowana (nie dłużej niż 10 minut).

- 3) Wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą i migracjami (w %).

Na realizację zadania wydatkowano środki w łącznej kwocie 1 447 365,1 tys. zł (tj. 99,7% planu), z tego 1 447 266,6 tys. zł budżet państwa i 78,5 tys. zł budżet środków europejskich. Jako planowaną do osiągnięcia wartość miernika wskazano 84%, a jego wykonanie na koniec roku wyniosło 92,22%. Średni czas oczekiwania na odprawę wyniósł 137 minut.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 385-332, Tom V str. 228-235)

2. Szczegółowym badaniem objęto realizację wieloletniego programu pn. Program rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej w latach 2010-2013.

Uchwałą Nr 9/2010 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2010 r. ustanowiono program wieloletni pn. „Program rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej w latach 2010-2013” (dalej: Program) i wyznaczono ministra właściwego do spraw wewnętrznych do nadzoru nad realizacją Programu. Dwukrotnie, na mocy uchwał Rady Ministrów, dokonano zmiany Programu: 27 grudnia 2011 r. w związku ze śródkresową weryfikacją oraz 16 grudnia 2013 r. w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2013 r. Ramy finansowe programu były wstępnie ustalane na podstawie zgłoszeń podmiotów realizujących. W trakcie uzgodnień międzyresortowych zakres działań i kwoty podlegały konsultacjom z innymi ministerstwami.

Nadrzędnym celem Programu było usprawnienie funkcjonowania granicy polsko-ukraińskiej w perspektywie organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 oraz zwiększonego ruchu granicznego. Cel główny realizowano poprzez osiągnięcie trzech celów szczegółowych: zwiększenie przepustowości przejść granicznych, poprawę warunków oczekiwania na odprawę graniczną oraz zwiększenie bezpieczeństwa granicy polsko-ukraińskiej.

Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację Programu byli: Wojewoda Lubelski, Wojewoda Podkarpacki, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

W celu monitorowania realizacji programu stosowano miernik: Procentowa realizacja planu rzeczowego Programu, który zaplanowano na poziomie 95%, wykonano natomiast na poziomie 100%.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 379-381, 510-511)

Na realizację działania w 2013 r. zaplanowano środki w budżecie zadaniowym w wysokości 102 156,3 tys. zł, z tego na Wojewodę Lubelskiego przypadło 86 019,0 tys. zł, a na Wojewodę Podkarpackiego 16 137,3 tys. zł. W 2013 r. Wojewodowie przeznaczyli na realizację programu 111 079,9 tys. zł, co stanowi 109% założonego planu, z tego na Wojewodę Lubelskiego przypadło 88 132,7 tys. zł (102,5% planu), a na Wojewodę Podkarpackiego 22 947,1 tys. zł (142,2% planu). Środki na pokrycie nadwyżek Wojewodowie pozyskali z rezerwy celowej przeznaczonej na Budowę, modernizację i utrzymanie przejść granicznych oraz utrzymanie obiektów pozostałych po przejściach granicznych na wewnętrznych granicach Schengen rezerw celowych przeznaczonych na finansowanie projektów europejskich oraz budżetów własnych Wojewodów.

W 2013 r. głównymi inwestycjami prowadzonymi w ramach Programu były:

- wykonanie trzeciego etapu rozbudowy drogowego przejścia granicznego w Zosinie (wykonanie – 40 169,3 tys. zł),

- zakończenie budowy zintegrowanego budynku dla służb granicznych w kolejowym przejściu granicznym w Dorohusku (wykonanie – 6 659,7 tys. zł),
- budowa przejścia granicznego w Dołhobyczowie (wykonanie – 53 920,7 tys. zł, w tym: 33 795,0 tys. zł środki z budżetu państwa i 20 125,6 tys. zł środki pomocowe),
- zakończenie budowy części osobowej drogowego przejścia granicznego w Korczowej (wykonanie – 11 324,9 tys. zł),
- zakończenie budowy drogowego przejścia granicznego w Budomierzu (wykonanie – 17 101,9 tys. zł, w tym: 11 622,2 tys. zł środki z budżetu państwa, 5 479,7 tys. zł środki pomocowe).

Łączne nakłady na finansowanie Programu w całym okresie jego realizacji (do roku 2013) wyniosły 414 527,3 tys. zł, w tym środki z budżetu państwa – 345 373,8 tys. zł, środki pomocowe – 68 283,4 tys. zł oraz inne środki (prywatne zainwestowane przez PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o.) – 870,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 318-330, 335-352, 365-367, 470-512)

3. Minister Spraw Wewnętrznych w 2013 r. koordynował również program pn. *Rządowy program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie” w latach 2007-2015*. W 2013 r. w ramach programu wydatkowano środki w łącznej kwocie 3 261,1 tys. zł, z tego 305,0 tys. zł z kwoty zaplanowanej w budżecie części 42 oraz 2 956,1 tys. zł z rezerwy celowej.

W celu monitorowania realizacji programu był używany miernik „Wskaźnik dynamiki projektów z zakresu ograniczania aspołecznych zachowań objętych dofinansowaniem w stosunku do projektów w roku bazowym”, który zaplanowano na poziomie 40 projektów i w 2013 r. zrealizowano w 100%.

Ponadto, w 2013 r. m.in. przeprowadzono badania efektywności programów lokalnych, realizowanych we wszystkich obszarach wsparcia programów i przygotowano Raport roczny za 2012 r., obejmujący swym zakresem następujące obszary: „Przemoc w rodzinie” – zrealizowano 9 projektów „Bezpieczeństwo w miejscach publicznych i miejscu zamieszkania” – 6 projektów, „Bezpieczeństwo w szkole” – 6 projektów, „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym” – 5 projektów, „Ochrona dziedzictwa narodowego” – 2 projekty oraz „Bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej” – 2 projekty.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 247-248, 252-313)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

1. Projekt budżetu na 2013 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 2013. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony środkami z rezerwy celowych o 124 708,1 tys. zł, tj. do kwoty 164 803,1 tys. zł.

W wyniku badania zmian w planie wydatków dokonanych w listopadzie i grudniu 2013 r. stwierdzono, że przeniesienia wydatków dokonywane były zgodnie z art. 171 i 194 ufp.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 1-68)

W MSW nie stwierdzono przypadków, w których późne wnioskowanie o środki z rezerwy celowej przez dysponentów realizujących projekty finansowane ze środków UE spowodowały opóźnienia w wykonaniu wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 73)

2. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 147 098,2 tys. zł i stanowiły 89,3% planu po zmianach oraz 366,9% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. W najmniejszym stopniu zrealizowane zostały wydatki w ramach czterech programów, tj.:

- 1) w dziale 750 Administracja publiczna na Szwajcarsko-Polski Program Współpracy (plan 867 tys. zł, wykonanie 78,4 tys. zł, tj. 9,0%),

- 2) w dziale 754 Bezpieczeństwo Publiczne i ochrona przeciwpożarowa:
 - RPO dla Województwa Pomorskiego (plan 3 051,0 tys. zł, wykonanie 1 041,4 tys. zł, tj. 34,1%),
 - RPO Warmia i Mazury (plan 2 568,2 tys. zł, wykonanie 1 823,4 tys. zł, tj. 71,0%),
 - RPO Województwa Łódzkiego (plan 7 954,6 tys. zł, wykonanie 5 975,8 tys. zł, tj. 75,1%).

Niewykorzystanie ww. środków wynikało m.in. z przeniesienia realizacji części zadań na lata 2014-2015, niewykonania umów z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, przedłużających się procedur przetargowych oraz uzyskania oszczędności w związku z wyborem najtańszych ofert w prowadzonych postępowaniach przetargowych.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 48-49, 71-73)

W 2013 r. rachunki pomocnicze wydatków ze środków europejskich prowadzone były w Narodowym Banku Polskim dla Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie (do dnia 27 marca 2013 r.) i Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie. W tym okresie obroty środków finansowych wystąpiły wyłącznie na rachunku pomocniczym KWP w Krakowie, na który wpłynęły środki w łącznej kwocie 17 094,1 tys. zł. Salda rachunku na koniec każdego miesiąca 2013 r. wynosiły 0 zł.

Dysponent części 42 monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na ww. rachunkach pomocniczych m.in. w oparciu o informacje przekazywane przez Komendę Główną Policji w zakresie wysokości uznań i obciążeń, a także wysokości sald na koniec każdego miesiąca.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 74-80)

W 2013 r. dokonano zwrotów płatności ze środków europejskich na rachunek bankowy do obsługi płatności w Banku Gospodarstwa Krajowego w łącznej kwocie 9,4 tys. zł, głównie z tytułu zwrotu kosztów wynagrodzenia i pochodnych przez Biuro Administracyjno-Finansowe MSW w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 74)

3. W 2013 r. MSW (dysponent III stopnia) rozpoczął realizację dwóch projektów dofinansowanych środkami UE, tj. w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 -2013 – „Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji” (przejętego z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji) oraz programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – „Budujemy miasteczka ruchu drogowego”. Przedsięwzięcia te realizowane były zgodnie z harmonogramami płatności i realizacji, a MSW prowadził ewidencję księgową projektów na podstawie obowiązującej w tej jednostce polityki rachunkowości. Wydatki zrealizowane w 2013 r. na te projekty wyniosły ogółem 96 867,0 tys. zł, z czego środki UE stanowiły 82 337 tys. zł (85% ogólnej kwoty), a budżetu państwa – 14 530 tys. zł, tj. 15% kwoty ogółem.

W wyniku analizy 13 wydatków na łączną kwotę 77 479,4 tys. zł (80,0% poniesionych kosztów na realizację projektów) nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 189-304)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W ramach części budżetowej 42 Sprawy wewnętrzne ustalono formalne (pisemne) procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań przez podległych dysponentów, w tym przez MSW, pełniącego funkcję dysponenta trzeciego stopnia. Procedury te zapewniały prawidłowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań rocznych.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 1-17)

Dysponent części budżetowej 42 wykazał w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa w kwocie 119 408 tys. zł. Wydatki budżetowe wykazane zostały w kwocie 18 911 785 tys. zł.

Zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie na dzień 5 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 18-20)

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 Tom III, str. 21-26)

Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wynikała z zapisów na koncie 130 i kwoty środków otrzymanych w 2013 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 27-76)

Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) było zgodne z zapisami konta 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 77-85)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 314 006,9 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 2013 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 Tom III, str. 86-113)

Ww. sprawozdania dysponenta części budżetowej 42 uwzględniały m.in. dane wykazane w sprawozdaniach dysponenta trzeciego stopnia.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 114-172)

Ustalone
nieprawidłowości

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

5. Księgi rachunkowe

5.1. Zasady (polityka) rachunkowości

Opis stanu
faktycznego

Zasady (polityka) rachunkowości dla dysponenta części budżetowej 42 Sprawy wewnętrzne oraz dysponenta funduszu celowego FMBP zostały określone w zarządzeniu Ministra Nr 56 z dnia 23 sierpnia 2013 r, zaś zasady (polityka rachunkowości) MSW jako dysponenta trzeciego stopnia oraz dysponenta funduszu celowego CEPiK określono w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Nr 34 z dnia 24 lipca 2013 r.

Ponadto, Dyrektor Generalny MSW w zarządzeniu Nr 44 z dnia 20 sierpnia 2013 r. określił zasady obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 173-345)

Dyrektor Generalny MSW w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 14 stycznia 2014 r. powierzył obowiązki i odpowiedzialność głównego księgowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Pani Róży Kosalce potwierdzając jednocześnie czynności przez nią dokonane w ramach tych obowiązków od dnia 21 października 2013 r.

Dyrektor Generalny MSW wyjaśnił, że „przeniósł z dniem 21 października 2013 r. Panią Różę Kosalkę ze stanowiska radcy ministra na stanowisko głównego księgowego [MSW] i tym samym powierzył jej obowiązki i odpowiedzialność głównego księgowego, wypełniając

dyspozycję art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Fakt ten potwierdza również zakres obowiązków Pani Róży Kosalki wydany w dniu 21 października 2013 r. podpisany i odebrany przez nią w tym samym dniu (...) Działając z daleko posuniętej ostrożności, w styczniu 2014 r. podjęto również decyzję o wydaniu odrębnego pełnomocnictwa [... które] należy zatem traktować jako akt uzupełniający do aktu przeniesienia na stanowisko głównego księgowego z dnia 21 października 2013 r. Ww. upoważnienie zawiera tzw. klauzulę potwierdzającą, która powoduje że wszelkie czynności głównego księgowego podjęte przez Panią Różę Kosalkę od dnia 21 października 2013 r. są przez Dyrektora Generalnego uznawane za ważne i legalne."

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 219-220)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stosownie do treści art. 53 ust. 2 upf kierownik jednostki sektora finansów publicznych może powierzyć określone obowiązki, w tym obowiązki i odpowiedzialność w zakresie, o którym mowa w art. 54 ust. 1 upf gospodarki finansowej pracownikom jednostki, jednakże przyjęcie obowiązków zgodnie z wymogami niniejszej ustawy powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazane w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 204, 206, 211-212)

Ustalone
nieprawidłowości

W wykazie kont księgi głównej dla symbolu konta 985 przypisano nazwę *Plan wydatków środków europejskich*, zamiast prawidłowo Konto 982 - *Plan wydatków środków europejskich*, co było niezgodne z załącznikiem nr 3 do 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 Polskiej¹⁶. Faktycznie na koncie 982 ewidencjonowano *Zaangażowanie na podstawie pism, zgłoszeń zamówienia i zamówień*.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 346-352)

Dyrektor Generalny MSW wyjaśnił, że plan w ramach budżetu środków europejskich został przekazany przez Ministra Finansów w dniu 22 lutego 2013 r., czyli w trakcie roku budżetowego i dlatego do jego ewidencjonowania wykorzystywano konto 985, ponieważ na koncie 982 ewidencjonowano *Zaangażowanie na podstawie pism, zgłoszeń zamówienia i zamówień*. Po zakończeniu roku budżetowego, od 1 stycznia 2014 r. *Plan wydatków środków europejskich* ewidencjonowany jest prawidłowo, tj. na koncie 982, a *Zaangażowanie na podstawie pism, zgłoszeń zamówienia i zamówień* na koncie 986.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 353-358)

5.2. Ewidencja operacji gospodarczych dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do wniosków sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. w MSW wprowadzono system monitoringu i ewaluacji działalności inwestycyjnej, określony w zarządzeniu nr 49 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 25 września 2013 r. w sprawie zasad monitorowania inwestycji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (wniosek nr 1) oraz mechanizmy bieżącego rozliczania odchodzących pracowników Ministerstwa z powierzonych ich składników majątkowych (wniosek nr 4).

W ramach działań podjętych w celu ujęcia w księgach MSW rzeczywistego stanu środków trwałych oraz inwestycji rozpoczętych m.in. zarządzeniem nr 28 Dyrektora Generalnego powołano Zespół do przeprowadzenia przeglądu oprogramowania oraz sprzętu teleinformatycznego zakupionego na podstawie umów zawartych w latach 2008-2012. W wyniku przeprowadzonych analiz zakres prac Zespołu rozszerzony został o lata 2003-2008, obejmując tym samym 441 umowy (w tym 381 umów użyczenia dotyczących systemu CEPiK). Z uwagi na konieczność weryfikacji materiałów przekazanych przez wojewodów, termin zakończenia prac Zespołu określono na 30 dni od dnia otrzymania ostatniego poprawnie sporządzonego protokołu z urzędu wojewódzkiego.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

Z 18 skontrolowanych inwestycji rozliczonych lub częściowo rozliczonych zostało 13 zadań, z tego:

- dziewięć zadań na łączną kwotę 5 396,0 tys. zł zostało rozliczonych w całości (w tym m.in. budowa pilotażowa systemu PSWP i modernizacja systemu teletransmisyjnego),
 - cztery zadania o łącznej wartości (na dzień 1 stycznia 2013 r.) 15 738,5 tys. zł zostały rozliczone częściowo na kwotę 212,9 tys. zł, z tego zadanie „Budowa Paszportowego Systemu Informacyjnego” rozliczone zostało w 0,6% (86,4 tys. zł z 15 568,7 tys. zł).
- (dowód: akta kontroli Tom I, str. 342-344, 357-409-410)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Pomimo podejmowanych przez MSW działań, pięć z 18 rozpoczętych i niekontynuowanych zadań inwestycyjnych, na łączną kwotę 10 538,2 tys. zł, pozostało nierozliczonych z tego:

- urządzenia drukujące TOPPAN na łączną kwotę 8 852,2 tys. zł zostały przekazane do dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego w celu znalezienia nabywcy lub innego sposobu ich zagospodarowania,
- trzy zadania, tj.: „Budowa Komputerowego Centrum Zapasowego w Legionowie” (1 286,3 tys. zł), „Dostosowanie budynku Lipsk do obowiązujących przepisów ochrony przeciwpożarowej” (104,6 tys. zł) i „Budowa parkingu na terenie obiektu przy ul. Pawińskiego 17/21” (5,5 tys. zł) zostały przekazane w listopadzie 2013 r. przez BAF do Ministra Spraw Wewnętrznych. Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, że decyzja w sprawie ww. inwestycji zostanie podjęta „w najbliższym czasie”;
- w zakresie inwestycji „Budowa sieci teletransmisyjnej i systemu zarządzania Domeną Lokalną sieci TESTA” stwierdzono, że kabel światłowodowy nie będzie wykorzystany w przyszłych inwestycjach, a sposób jego zagospodarowania zostanie określony przez Stałą Komisję¹⁷.

Wniosek pokontrolny nr 2 dotyczący ujęcia w księgach MSW rzeczywistego stanu środków trwałych oraz inwestycji rozpoczętych pozostaje w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 342-344, 357-404 i 409-429, Tom V str. 203)

5.3. Badanie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z metodyką szczegółową „Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych z zastosowaniem technik IT – FK-skan wersja 2.0”, po uzyskaniu z ksiąg rachunkowych danych w postaci elektronicznej w dwóch zbiorach: zbiór zapisów roku 2013 i zbiór zapisów stycznia 2014 r., wykonano badanie wybranych 10 zapisów w łącznej kwocie 9 889,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 359)

Ustalone
nieprawidłowości

Badanie to wykazało m.in., że 3 dowody na łączną kwotę 1 545,7 tys. zł, w tym wystawione przez Międzynarodowy Ośrodek ds. Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD) na kwotę 110,1 tys. zł, Międzynarodową Organizację ds. Migracji (IOM) 1 256,2 tys. zł oraz Republikę Francji w zakresie zwrotu kosztów eksploatacji centralnego systemu informacyjnego Schengen (C-SIS) na kwotę 179,4 tys. zł, zostały zaewidencjonowane z pominięciem kont rozrachunkowych zespołu 2, co było niezgodne z zasadami funkcjonowania kont księgi głównej określonymi w załączniku nr 1 do zarządzenia Dyrektora Generalnego MSW z dnia 24 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości, według których te operacje gospodarcze powinny być zaewidencjonowane na koncie 201 *Rozrachunki z dostawcami dot. budżetu*.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 360-382)

Dyrektor Generalny MSW w powyższej sprawie wyjaśnił, że nie ewidencjonowano ww. dowodów księgowych na kontach rozrachunkowych omyłkowo, ale zostało to już skorygowane według stanu na 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 383-386)

Opis stanu
faktycznego

2. Badanie dowodów księgowych ponoszonych w 2013 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,

¹⁷ Komisja Stała do oceny przydatności składników majątku ruchomego, składowanego w magazynach Biura Administracyjno-Finansowego MSW, powołana zarządzeniem nr 46 Dyrektora Generalnego z dnia 10 września 2010 r.

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 faktur i stanowiących podstawę płatności w 2013 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 2013 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 statystyczną metodą monetarną¹⁸ 85 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 137 166,0 tys. zł. Z badania wyłączono 3 dowody księgowe na łączną kwotę 3 205,9 tys. zł (polecenia księgowania i refakturowanie nagród uznaniowych). Niezależnemu badaniu poddano także 90 dowodów (zapisów) księgowych dobranych w sposób celowy, w tym 29 dowodów Ministerstwa na kwotę 13 954,4 tys. zł, 51 faktur CEPIK na kwotę 155,3 tys. zł oraz 10 faktur wybranych w ramach badania analitycznego ksiąg rachunkowych na kwotę 9 889 700 zł.

Łącznie badaniem objęto więc 172 wydatki na łączną kwotę 157 959,6 tys. zł (0,8% wydatków zrealizowanych w części 42), w tym 121 wydatków Ministerstwa na kwotę 161 010,2 tys. zł (81% ogółu wydatków wykonanych w 2013 r. przez dysponenta III stopnia) oraz 51 wydatków CEPIK na kwotę 155,3 tys. zł (02,% ogółu wydatków wykonanych w 2013 r. przez ten Fundusz).

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.

Nie stwierdzono przypadków dokonywania skreśleń wyrażeń lub liczb na dowodach księgowych niezgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹ – zrealizowany został wniosek pokontrolny nr 5.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 359, 387-390)

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono m.in., że:

- 1) dokument zaksięgowany pod pozycją 4609 na kwotę 898,9 tys. zł (wpływ do Wydziału Finansowego BAF w dniu 04.12.2013 r., data księgowania 09.12.2013 r.) został przypisany do miesiąca grudnia 2013 r., zaś operacja gospodarcza wystąpiła w listopadzie 2013 r., co było niezgodne z § 9 ust. 1 zarządzenia Dyrektora Generalnego MSW z dnia 24 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości, według którego dokumenty dotyczące danego okresu sprawozdawczego wprowadza się do ewidencji do 5-go dnia każdego następnego miesiąca;
- 2) usługa telekomunikacyjna potwierdzona dokumentem zaksięgowanym przez MSW pod pozycją 2411 na kwotę 0,8 tys. zł z terminem płatności do 29 lipca 2013 r. (wpływ do Wydziału Finansowego BAF w dniu 30.07.2013 r.) została opłacona z 1-dniowym opóźnieniem, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, według którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- 3) przekroczono termin 3 dni na przekazanie do komórki finansowej MSW 51 dowodów księgowych, przy czym opóźnienia wynosiły średnio 15 dni, z czego w przypadku: Departamentu Teleinformatyki średnio 20 dni (32 przypadki od 6 do 28 dni), Departamentu Strategii i Analiz średnio 8 dni (11 przypadków od 4 do 11 dni), Biura

¹⁸ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

Administracyjno-Finansowego średnio 7 dni (4 przypadki od 5 do 12 dni), Departamentu Zdrowia średnio 9 dni (2 przypadki od 4 do 15 dni), Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich (1 przypadek – 7 dni), Departamentu Prawnego (1 przypadek – 4 dni), co było niezgodne z § 34 ust. 3 zarządzenia Nr 34 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 20 sierpnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Funduszu Celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców”, według którego oryginał dowodu księgowego musi być przekazany do komórki finansowej niezwłocznie, nie później niż w 3 dniu od daty wpływu tego dowodu do właściwej komórki merytorycznej.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 391-402)

Dyrektor Generalny MSW w powyższych sprawach wyjaśnił, że:

- 1) przypisanie dowodu księgowego do niewłaściwego miesiąca nastąpiło na skutek omyłkowego załączenia przez pracownika tego dowodu do wyciągu bankowego,
- 2) opóźnienie w płatności za usługę było spowodowane otrzymaniem faktury przez Wydział Finansowy BAF już po upływie terminu płatności,
- 3) MSW przygotowuje zmianę instrukcji obiegu dokumentów księgowych polegającą na wydłużeniu terminu przekazywania dokumentów do Wydziału Finansowego BAF do 4 dni roboczych od dnia wpływu oraz nałożeniu na komórki merytoryczne obowiązku wyjaśnień w przypadku opóźnień w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 403-407)

W wyniku badania dowodów księgowych funduszu CEPiK stwierdzono błąd systematyczny obejmujący nieprawidłowe księgowanie wydatków funduszu z tytułu refakturowania przez Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki (KPUW) kosztów udostępniania lokalu na potrzeby Centrum Zapasowego dla Systemu Informatycznego Ewidencji Pojazdów i Kierowców. W wyniku badania 51 faktur na łączną kwotę 155,3 tys. zł stwierdzono, że koszty z tytułu opłat za energię ciepłą i elektryczną i roboty remontowe ewidencjonowane były w 2013 r. w § 4300 Zakup usług pozostałych zamiast, stosownie do załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁰, odpowiednio w § 4260 Zakup energii i § 4270 Zakup usług remontowych. Dysponent Funduszu CEPiK wyjaśnił, że wydatki te uznano jako wynajem pomieszczeń w ramach porozumienia z KPUW.

Pomimo stwierdzenia ww. nieprawidłowości w ramach kontroli przeprowadzonej ex post przez Głównego Księgowego MSW²¹, do dnia zakończenia kontroli dysponent funduszu CEPiK nadal nieprawidłowo ewidencjonował faktury otrzymane z KPUW (w zakresie § 4260) i nie wystąpił o dokonanie zmian w planie finansowym na 2014 r.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 268-279, 147-267, 348-351)

Dysponent Funduszu CEPiK, Dyrektor Departamentu Ewidencji Państwowych MSW wyjaśnił m.in., że w momencie otrzymania wystąpienia Głównego Księgowego w Sejmie trwały prace nad projektem ustawy budżetowej na 2014 r., co uniemożliwiało dokonanie zmian w planie CEPiK. Po wejściu w życie ustawy budżetowej dokonanie zmiany możliwe jest zgodnie z procedurą wskazaną w art. 29 ust. 12 ufp.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 355-357)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości wyrażone w ujęciu wartościowym nie przekroczyły progu istotności założonego w kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r.

²⁰ Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

²¹ Protokół kontroli z dnia 14 listopada 2013 r.

6. Wykonanie planu finansowego funduszu celowego Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego

6.1. Planowanie i wykonanie przychodów i wydatków

Opis stanu
faktycznego

Projekt planu finansowego FMBP na 2013 r. opracowano m.in. w oparciu o zaplanowaną przez Agencję Mienia Wojskowego wysokość środków. Planowane przychody i wydatki wyniosły odpowiednio: 1 302,0 tys. zł i 12 423,0 tys. zł, a planowany stan środków na koniec 2013 r. – 605,0 tys. zł.

W 2013 r. dokonano, na wniosek Ministra, zgodnie z art. 29 ust. 12 ufp zmiany w planie finansowym funduszu polegającej na przesunięciu kwoty 400 tys. zł z wydatków majątkowych na wydatki bieżące.

Realizację zadań ujętych w planie funduszu monitorowano w Departamencie Budżetu m.in. na podstawie terminów wydatkowania środków ujętych we wnioskach do Ministra o wyrażenie zgody na dofinansowanie zadań.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 1-26, 341-345)

Stan FMBP na dzień 1 stycznia 2013 r. wynosił 11 717,5 tys. zł, co stanowiło 75% stanu początkowego roku poprzedniego. W 2013 r. stan funduszu zwiększył się o 2 762,7 tys. zł (o 23,6%) wynosząc na dzień 31 grudnia 2013 r. 14 480,2 tys. zł. Początkowy i końcowy stan funduszu stanowiły w całości środki przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów na podstawie art. 78d ufp. Wzrost stanu FMBP wynikał głównie z otrzymania od AMW w 2013 r. wyższych o 2 221,7 tys. zł środków finansowych w stosunku do roku poprzedniego.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 61, 75-77)

W 2013 r. MSW, zgodnie z art. 78 d ust. 2 ufp, przekazywało wolne środki FMBP Ministrowi Finansów w zarządzanie, uzyskując z tego tytułu 372,4 tys. zł odsetek (w tym 361,3 tys. zł z tytułu depozytów terminowych). Na dzień 31 grudnia 2013 r. 100% środków pieniężnych funduszu znajdowało się w depozycie u Ministra Finansów, w tym 12 056,0 tys. zł w depozycie terminowym i 2 424,1 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 Tom IV, str. 60, 62-78)

Przychody FMBP w 2013 r. wyniosły 5 705,6 tys. zł (438,2% planu), w tym 372,4 tys. zł (74,5% planu) z tytułu odsetek bankowych oraz 5 333,2 tys. zł z tytułu środków otrzymanych od AMW (665% planu), tj. pochodzących głównie ze sprzedaży nieruchomości zbędnych oraz mienia ruchomego przekazanych do Agencji przez jednostki resortu spraw wewnętrznych.

Wykonanie w 2013 r. wydatków wyniosło 2 943,0 tys. zł (23,7% planu). Niższe od planu wykonanie wydatków o 9 480,0 tys. zł wynikało głównie z przesunięcia planowanego wydatkowania środków na kolejny rok (m.in. 1 000,0 tys. zł na zakup sprzętu dla Policji oraz ze zmniejszenia o 3 822,8 tys. zł środków na realizację zadania przez Straż Graniczną).

Wydatki FMBP przeznaczono na realizację zadań inwestycyjnych oraz na modernizację uzbrojenia i wyposażenia organów i jednostek podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych, tj. zgodnie z celami określonymi w art. 31c ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego²² powołującej fundusz. Ze środków FMBP w 2013 r. sfinansowano m.in. zakup paralizatorów dla Policji (800,2 tys. zł) oraz termomodernizację budynków Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej (187,2 tys. zł).

Ogółem w 2013 r. środkami funduszu dofinansowano realizację siedmiu zadań na łączną kwotę 1 194,2 tys. zł, w tym cztery zadania Policji (982,6 tys. zł) i trzy zadania Straży Granicznej (211,6 tys. zł). Wypłaty z rachunku FMBP dokonywano bezpośrednio na rachunki jednostek realizujących zadania, po uzyskaniu zgody Ministra. Ponadto kontynuowano rozpoczęte w latach 2011-2012 r.: cztery zadania Policji na łączną kwotę 1 263,1 tys. zł i siedem zadań Straży Granicznej na łączną kwotę 485,7 tys. zł.

²² Dz.U. z 2013 r., poz. 712.

W 2013 r. nie wydatkowano środków na obsługę administracyjną funduszu.
(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 27-28, 75-77, 341-345)

6.2. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta FMBP sprawozdań z wykonania w 2013 r.: planu finansowego funduszu celowego (Rb-33), określonego w ustawie budżetowej na 2013 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40), planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych na koniec IV kwartału 2013 r. (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2013 r. (Rb-Z).

Przedmiotowe sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów o sprawozdawczości²³ i przekazywały prawdziwy obraz przychodów i wydatków Funduszu na koniec 2013 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 na koniec 2013 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 FMBP przekazane w zarządzanie.

(dowód akta kontroli: Tom IV, str. 48-85)

6.3. Wykonanie 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 podzadanie w zakresie: działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego (planowane wydatki – 3 890,0 tys. zł, wykonanie – 57,7%),
- ochrona granicy państwowej, kontrola ruchu granicznego i zarządzanie migracjami zaplanowano poddziałanie w zakresie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego (planowane wydatki – 8 471,0 tys. zł, wykonanie – 8,23%).

Celami działań ujętych w ramach ww. podzadań była poprawa wyposażenia i warunków służby funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej.

(dowód akta kontroli: Tom IV, str. 79-80)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i wykonania wydatków FMBP nie stwierdzono nieprawidłowości

7. Wykonanie planu finansowego funduszu celowego CEPIK

7.1. Planowanie i wykonanie przychodów i wydatków

Opis stanu
faktycznego

Zgłoszone do projektu budżetu przychody i wydatki CEPIK zostały zaplanowane rzetelnie. W planie finansowym CEPIK założono m.in:

- przychody w kwocie 103 827,0 tys. zł, głównie z tytułu opłat ewidencyjnych od umów ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (79 950 tys. zł) i wpisów terminu kolejnego badania technicznego (11 500 tys. zł),
- wydatki w kwocie 125 108 tys. zł, z tego 109 911 tys. zł z tytułu zakupu usług.

²³ Rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103) oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43, poz. 247), dalej rozporządzenia Ministra Finansów o sprawozdawczości.

W trakcie 2013 r. nie dokonywano zmian w planie finansowym CEPiK. Przebieg wykonania planu monitorowano w Departamencie Ewidencji Państwowych MSW m.in. na podstawie miesięcznych informacji otrzymywanych z Biura Administracyjno-Finansowego oraz na podstawie kwartalnych sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 88-99, 359-360)

Stan funduszu CEPiK na początek 2013 r. wynosił 124 343,3 tys. zł (w tym 120 652,5 tys. zł środki przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów), co stanowiło 168% stanu początkowego roku poprzedniego. W 2013 r. stan funduszu CEPiK zwiększył się o kwotę 47 400,6 tys. zł (o 38%), wynosząc na dzień 31 grudnia 2013 r. 171 743,9 tys. zł (w tym 169 810,4 tys. zł przekazanych w zarządzanie).

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 100-104)

W 2013 r. MSW, zgodnie z art. 78 d ust. 2 ufp, przekazywało wolne środki funduszu CEPiK Ministrowi Finansów w zarządzanie, uzyskując z tego tytułu 4 161,7 tys. zł odsetek (w tym 3 915,0 tys. zł z tytułu zarządzania terminowego). Na dzień 31 grudnia 2013 r. 100% środków pieniężnych funduszu CEPiK znajdowało się w zarządzaniu u Ministra Finansów, w tym 156 000 tys. zł w zarządzaniu terminowym i 13 810,4 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 Tom IV, str. 103-104, 116-119)

Wykonanie w 2013 r. przychodów funduszu CEPiK wyniosło 121 488,3 tys. zł (117% planu), w tym 116 590,2 tys. zł z tytułu opłat ewidencyjnych od towarzystw ubezpieczeniowych, stacji kontroli pojazdów i organów rejestrujących oraz 4 898,1 tys. zł z tytułu odsetek. Wyższe wykonanie planu przychodów wynikało przede wszystkim ze wzrostu kursu euro stosowanego przez firmy ubezpieczeniowe przy obliczaniu opłaty ewidencyjnej na rzecz CEPiK. Ponadto z faktu, że przy planowaniu przychodów z tytułu opłat pobieranych przez stacje kontroli pojazdów trudno jest oszacować liczbę stacji i wykonanych przez nie badań

Na koniec 2013 r. należności funduszu CEPiK wyniosły 10 088,3 tys. zł (114% roku poprzedniego) i dotyczyły opłat ewidencyjnych, w tym 293,4 tys. zł. stanowiły zaległości 203 podmiotów. Analiza najwyższych kwotowo zaległości 20 podmiotów (łącznie 235,3 tys. zł) wykazała, że w dziewięciu przypadkach zaległości, w kwocie 209,2 tys. zł, powstały w wyniku złożenia w styczniu 2014 r. przez towarzystwa ubezpieczeniowe korekt sprawozdań z opłat ewidencyjnych pobranych na rzecz CEPiK w poprzednich latach i zostały uregulowane do dnia 22 stycznia 2014 r. Wobec pozostałych dziesięciu podmiotów Ministerstwo prowadziło działania windykacyjne polegające na wysyłaniu upomnień i wystawieniu tytułów wykonawczych, a w jednym przypadku dokonano zgłoszenia w postępowaniu upadłościowym. Ogółem w 2013 r. wystawiono 228 upomnień na niezapłacone lub zapłacone po terminie należności z tytułu opłaty ewidencyjnej na łączną kwotę 96,5 tys. zł, z czego uzyskano kwotę 83,3 tys. zł. W 2013 r. nie wystąpiły należności przedawnione lub umorzone. Dysponent CEPiK nie udzielał ulg w spłacie zobowiązań na rzecz funduszu. Prowadzona w MSW ewidencja szczegółowa konta 204 należności funduszu celowego CEPiK zapewniała możliwość ustalenia należności według poszczególnych kontrahentów.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 269-270; Tom IV, str. 100-102, 105-119, 122)

W 2013 r. na realizację zadań Funduszu planowano 125 108,0 tys. zł, a wykonanie wydatków wyniosło 74 087,7 tys. zł (59% planu). Niższe wykonanie wydatków wynikało m.in. z przeniesienia realizacji części zadań na 2014 r. oraz z niewykorzystania rezerw na: zatrudnienie konsultantów na umowę o dzieło lub zlecenie, świadczących specjalistyczne usługi w zakresie SI CEPiK (593,0 tys. zł), remonty (498,6 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (1 225,0 tys. zł) oraz na pozostałe usługi realizowane na rzecz systemu informatycznego CEPiK (39 290,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli: Tom IV, str. 100-102, 105-119)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Ewidencji Państwowych MSW, niższe od planowanego wykonanie wydatków Funduszu nie miało wpływu na funkcjonowanie SI CEPiK. Obniżone wykonanie wydatków Funduszu związane było z zaplanowaną na kolejne lata (do 2016 r.) realizacją projektu CEPiK 2.0. – w związku z budową nowej wersji SI CEPiK prace

rozwojowe w obecnie eksploatowanym systemie ograniczono do niezbędnego minimum, zapewniającego bezpieczną eksploatację ewidencji do końca 2016 r.

(dowód akta kontroli: Tom IV, str. 117-118)

Na dzień 31 grudnia 2013 r. zobowiązania CEPIK wynosiły 8 154,8 tys. zł i dotyczyły rozliczeń za usługi wykonane w 2013 r. Zobowiązania uregulowano w całości do dnia 23 stycznia 2013 r., w terminach wynikających z faktur. W 2013 r. nie ponoszono ze środków Funduszu wydatków związanych z jego obsługą administracyjną.

(dowód akta kontroli: Tom IV, str. 101, 109-110, 122)

7.2. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta funduszu CEPIK sprawozdań z wykonania w 2013 r.: planu finansowego funduszu celowego (Rb-33), określonego w ustawie budżetowej na 2013 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40), planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych na koniec IV kwartału 2013 r. (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2013 r. (Rb-Z).

Przedmiotowe sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów o sprawozdawczości i przekazywały prawdziwy obraz przychodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz stanu środków pieniężnych Funduszu na koniec 2013 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 na koniec 2013 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 dzień 31 grudnia 2013 r. wykazano także we właściwej wysokości w sprawozdaniu Rb-N za 2013 r. w pozycji gotówka i depozyty.

(dowód akta kontroli: Tom IV, str. 120-144)

7.3. Wykonanie zadań

Opis stanu
faktycznego

W planowanych wydatkach Funduszu w układzie zadaniowym ujęto zadania zgodne z zadaniami wynikającymi z ustawy tworzącej CEPIK.

Stwierdzono, że pomimo wykorzystania jedynie 59,2% środków przeznaczonych na zadanie Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego (74 087,6 tys. zł) na koniec 2013 r. stopień realizacji wskaźnika „Liczba godzin dostępnych pracy systemów w relacji do wymaganej liczby godzin pracy systemu” wyniósł 99,7%.

Dyrektor Departamentu Ewidencji Państwowych MSW wyjaśnił m.in., że stopień realizacji wskaźnika „Liczba godzin...” określany jest na podstawie raportów miesięcznych z działalności systemu zgodnie z tzw. umową utrzymaniową²⁴, w powiązaniu z utrzymaniem (wskaźnik godzin dostępności systemu) oraz z eksploatacją i rozwojem SI CEPIK. Przy określaniu kwoty na realizację zadania zakładano, że w połowie 2013 r. rozpocznie się realizacja projektu CEPIK 2.0, a w związku z budową nowej wersji SI CEPIK prace rozwojowe w obecnie eksploatowanym systemie ograniczono do niezbędnego minimum.

(dowód akta kontroli: Tom IV, str. 128, 362-363)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i wykonania planu finansowego Funduszu CEPIK stwierdzono nieprawidłowości, opisane w pkt. 5.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁴ Umowa z dnia 22 marca 2011 r. zawarta z COI w Łodzi na świadczenie usług związanych z utrzymaniem, serwisowaniem, eksploatacją i rozwojem sieci SI CEPIK.

8. Działania podejmowane przez dysponenta części 42 w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

1. Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części 42:

- w formie pisemnych analiz kwartalnych sporządzanych przez Departament Budżetu MSW, których przedmiotem były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 ufp,
- w formie kontroli u podległych dysponentów, prowadzonych przez Wydział Kontroli, Skarg i Wniosków MSW. Kontrole te dotyczyły m.in. planowania przedsięwzięć rzeczowo-finansowych do Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych działu administracji rządowej sprawy wewnętrzne oraz ich realizacji oraz funkcjonowania systemów motywacyjnych w formacjach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Ponadto prowadzone kontrole obejmowały realizację zadań publicznych pod względem legalności i gospodarności, tj. wydatkowania dotacji przekazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach 8 umów z podmiotami,
- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono między innymi zagadnienia dotyczące prowadzenia spraw związanych z nadzorem merytorycznym nad zadaniami realizowanymi przez Centralny Ośrodek Informatyki w zakresie usług dotyczących aktualizacji danych z CEP i CEK oraz realizację koordynacji pozyskiwania środków finansowych z funduszy UE na informatyzację w zakładach opieki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 364-413)

2. Działania nadzorcze dysponenta części 42 w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym realizowane były przez Ministra Spraw Wewnętrznych m.in. poprzez zarządzenie nr 60 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 listopada 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie trybu postępowania przy aktualizacji i realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz budżetu w układzie zadaniowym²⁵, w którym określono tryb sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne Ministerstwa nad oceną efektywności oraz skuteczności realizacji planów przez podległe jednostki organizacyjne, w szczególności komendy główne Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej,

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 301-305, 345-355)

Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, że postanowienia art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp weszły w życie w 2013 r. i pierwsze wyniki oceny efektywności będą mogły być badane po zrealizowaniu sprawozdawczości rocznej. Ponadto, w dniu 26 września 2013 r. MSW skierowało do Ministerstwa Finansów pismo informujące o konieczności opracowania wytycznych w zakresie praktycznego sposobu wykonywania obowiązku określonego w cyt. przepisie oraz wskazówek metodologicznych. W ocenie Ministra niezbędne jest sprecyzowanie czy dysponent części powinien przeprowadzać analizę i kontrolę wszystkich realizowanych zadań, podzadań i działań (ok. 200), czy jedynie w odniesieniu do niektórych zadań. Ponadto niezbędne jest, w ocenie MSW, wskazanie narzędzi do pomiaru skuteczności oraz metod pomiaru efektywności.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 345-346)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru nad realizacją przez komórki organizacyjne MSW zadań nałożonych zarządzeniem nr 60, tj. dokonywania ocen efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Dyrektor Departamentu Nadzoru wskazał, że w 2013 r. w zakresie budżetów zadaniowych nadzorowanych jednostek organizacyjnych analizował wszystkie przesunięcia w planach finansowych tych jednostek.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 336 i 338)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej działań podejmowanych przez dysponenta części 42 w ramach nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁵ Dz.Urz. MSW z 2013 r., poz. 73.

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 Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań zmierzających do rozliczenia inwestycji rozpoczętych i niekontynuowanych.
2. Dokonanie zmiany w planie finansowym funduszu CEPiK w celu prawidłowego ewidencjonowania kosztów refakturowanych przez Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki

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 ~~14~~ kwietnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

podpis

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.