



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI – 4101-003-00/2014

P/14/057

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/057 – Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej, utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontroler Janusz Nowaczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 92622 z dnia 15 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (zwane dalej MSW), 02-591 Warszawa, ul. Stefana Batorego 5.

Kierownik jednostki kontrolowanej Pani Teresa Piotrowska, Minister Spraw Wewnętrznych od 22 września 2014 r.¹, Pan Bartłomiej Sienkiewicz od 25 lutego 2013 r. oraz Pan Jacek Cichocki od 18 listopada 2011 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie², działania Ministra Spraw Wewnętrznych w organizacji procesu dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, realizowanych przez podległe państwowe jednostki budżetowe (dalej pjb).

Uzasadnienie oceny W ramach struktury MSW Departament Budżetu odpowiadał za współpracę z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej poz. 59 oraz dokonywania zmian w tych listach. Opiniował i weryfikował wnioski o uruchomienie środków z rezerw celowych z podległych jednostek resortu spraw wewnętrznych. Stwierdzono, że fundusze określały procedury uzgadniania list zadań lub zmiany list. Każdorazowo zmiany na listach zadań Narodowego Funduszu lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej podlegały uzgodnieniu z dysponentem budżetu w części 42 – Sprawy wewnętrzne tj. Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Kontrola wykazała, że Departament Budżetu MSW dokonywał weryfikacji wniosków podległych państwowych jednostek budżetowych o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków z rezerwy celowej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Pozytywnie oceniono proces uzgadniania list zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej oraz dokonywania zmian w tych listach. Bez zbędnej zwłoki Minister Spraw Wewnętrznych zajmował stanowisko (akceptował) listy zadań lub zmiany list oraz informował kierowników podległych pjb o decyzji Ministra Finansów związanej z uruchomieniem środków/zapewnieniem finansowania planowanych zadań z rezerwy celowej.

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 806).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych od stycznia 2014 r. ujednolicona została przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW procedura akceptowania wniosków składanych przez kierowników pjb, która zapewnia skrócenie czasu wydawania decyzji o zapewnieniu finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Stwierdzono także, że Departament Budżetu MSW nie zgłaszał zastrzeżeń dotyczących niewłaściwej realizacji przez podległych dysponentów zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej poz. 59. Przeprowadzona wewnętrzna analiza ryzyka obszarów działalności Ministerstwa nie wskazała potrzeby planowania zadań audytowych, dotyczących funkcjonowania procedur związanych z realizacją zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej.

III. Wyniki kontroli

1. Organizacja współpracy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej poz. 59 oraz dokonywania zmian w tych listach.

Opis stanu faktycznego

Na podstawie zarządzenia Nr 19 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2011 r. *w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych* delegowano Departamentowi³ uprawnienia do uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz) oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej *wfośigw* lub wojewódzkich funduszy) i zmiany tych list. MSW w ramach wewnętrznych procedur nie określiło terminów wykonania czynności przypisanych poszczególnym osobom (lub komórkom organizacyjnym), w procesie uzgadniania list lub dokonywania w nich zmian. Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, że proces ten uzależniony jest od czynników zewnętrznych, tj. współpracy z poszczególnymi funduszami i niecelowym wydaje się jego dodatkowe sformalizowanie. Ustalane sporadycznie terminy dotyczące uzgodnienia list zadań lub zmiany list określone były zazwyczaj przez fundusze kierujące się własnymi wewnętrznymi procedurami w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 28-37, 574)

Minister Spraw Wewnętrznych nie określił zakresu informacji o zadaniach umieszczanych na listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej poz. 59. Minister wyjaśnił, że ujęty w § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. *w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej*⁴ obowiązek uzgadniania z dysponentami części list zadań oraz zmian tych list ma charakter ogólny i nie zawiera szczególnych regulacji dotyczących zakresu informacji umieszczanych na listach. Zakres zmian ustalany był wewnętrznymi przepisami określonymi przez poszczególne fundusze. Zgodnie z § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia listy zadań uzgadniane z właściwymi dysponentami części ustalane były na podstawie wniosków kierowników pjb o przekazanie środków. Minister wyjaśnił ponadto, że zakres informacji znajdujący się na przedkładanych do

³ Z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 lutego 2012 r. (pismo nr DP-II-0114-54/12/LD) dyrektor Departamentu Budżetu MSW uzgadnia w imieniu Ministra, jako dysponenta budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne, listy zadań zakwalifikowane do dofinansowania z rezerwy celowej, a także zmiany tych list.

⁴ Dz. U. Nr 226, poz. 1479.

uzgodnienia listach, uznawano za wystarczający i nie przedstawiano propozycji rozszerzenia czy też uzupełnienia tego zakresu. Informacje te zawierały: nazwę państwowej jednostki budżetowej, dysponenta części budżetowej, którego plan finansowy będzie zwiększony środkami rezerwy celowej z tytułu realizowanych zadań, nazwę zadania, termin realizacji zadania, całkowity koszt zadania, całkowitą kwotę dofinansowania ze środków funduszu, kwotę dofinansowania w roku, do którego odnosi się projekt listy (w przypadku list przekazywanych przez NFOŚiGW ujmowano dodatkowo nr wniosku lub umowy).

(dowód: akta kontroli str. 6)

NFOŚiGW ustalał dla jednostek resortu spraw wewnętrznych limity dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu na kolejny rok budżetowy. Zmieniane w ciągu roku limity oraz projekty list zadań były uzgadniane i akceptowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

W lipcu 2012 r.⁵ limit środków dostępnych z dziedziny ochrony klimatu i atmosfery w ramach programu priorytetowego *System zielonych inwestycji (GIS-Green Investment Scheme)* dla dysponenta części budżetowej - Ministra Spraw Wewnętrznych wynosił 157.505,1 tys. zł i stanowił całkowitą kwotę dofinansowania na lata 2013 - 2015 zadań zaakceptowanych przez kierowników podległych MSW państwowych jednostek budżetowych. Kwotę dofinansowania zadań na 2013 r. w ramach uzgodnionego z NFOŚiGW projektu listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania ustalono w wysokości 84.999,4 tys. zł., a następnie w wyniku kolejnych zmian projektu listy zadań wprowadzanych przez NFOŚiGW ustalono w listopadzie 2013 r.⁶ ostateczny dostępny w 2013 r. dla dysponenta części budżetowej limit środków Narodowego Funduszu w wysokości 2.931,5 tys. zł. Podstawową przyczyną zmian listy dofinansowania ww. zadań było przeniesienie w sierpniu 2013 r.⁷ przez Narodowy Fundusz 21 zadań z 25 znajdujących się na liście do realizacji w 2013 r. na lata 2014-2015. Dysponent części budżetowej nie był informowany przez Narodowy Fundusz o przyczynach przeniesienia zadań przewidzianych do sfinansowania/dofinansowania w 2013 r. Dyrektor Departamentu Budżetu MSW wyjaśnił, że działania wynikające z realizacji poszczególnych umów (w tym dotyczących przenoszenia finansowania zadań na lata następne), pozostają w wyłącznej gestii Funduszu Narodowego oraz beneficjenta realizującego zadanie z udziałem środków tego funduszu.

W kwietniu 2012 r.⁸ z dziedziny nadzwyczajne zagrożenia środowiska w ramach programu priorytetowego *Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków* ustalono pierwotnie kwotę dofinansowania uzgodnionego projektu listy zadań na 2013 r. w wysokości 3.000 tys. zł, zmieniając w marcu 2013 r. na kwotę 3.056,0 tys. zł.

We wrześniu 2013 r. uzgodniono⁹ projekt listy zadania wynikającego ze zobowiązań międzynarodowych RP, zakwalifikowanych do dofinansowania z dziedziny ekspertyz i prac naukowo-badawczych, w ramach programu priorytetowego *Wsparcie realizacji Polityki Ekologicznej Państwa przez Ministra Środowiska*, obejmujący realizację zadania w kwocie 9.979,0 tys. zł.

W grudniu 2013 r. uzgodniono¹⁰ projekt listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2013 r. w dziedzinie ochrony klimatu i atmosfery, w ramach programu priorytetowego *Ochrona powietrza*, obejmujący realizację zadań w kwocie 373,7 tys. zł.

⁵ Pismo Nr NF/DA-bk/15071/2012 Prezesa Zarządu NFOŚiGW z dnia 10 lipca 2012 r.

⁶ Pismo Nr NF/DAD/AA/15118/2013 Prezes Zarządu NFOŚiGW z dnia 18 listopada 2013 r.

⁷ Pismo Nr NF/DAD/AA/16394/2013(P) Prezes Zarządu z dnia 2 sierpnia 2013 r.

⁸ Pismo Nr NF/DW-BT/7890/2012 Prezesa Zarządu NFOŚiGW z dnia 12 kwietnia 2012 r.

⁹ Pismo Nr DN-NKSPP-0072-3/2013/PW Podsekretarza Stanu MSW z dnia 27 września 2013 r. Zadanie dotyczyło zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego uczestnikom 19 sesji Konferencji stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu

¹⁰ Pismo Nr NF/DA/mz/295-40/2013 Prezes Zarządu NFOŚiGW z dnia 20.12.2013 r.

W okresie od maja do lipca 2012 r. z dysponentem części budżetowej uzgadniano projekty list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2013 r. ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Akceptacji poddano projekty list zadań złożone przez 9 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹¹. Ogółem zaplanowano realizację 41 zadań o całkowitej kwocie dofinansowania w wysokości 7.777,1 tys. zł, w tym planowanym dofinansowaniu w 2013 r. w wysokości 7.417,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.146-149, 253-303, 356-366, 488-518, 520-546, 565-566, 576-580, 582-583)

W 2013 r. MSW uzgadniało zmiany list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu oraz z *wfośigw*. Nie ustalano z funduszami zakresu w jakim zmiany w uzgodnionych już listach zadań podlegają ponownemu uzgodnieniu.

I tak w przypadku NFOŚiGW wprowadzono w uzgodnieniu jedną zmianę na liście dot. dziedziny nadzwyczajne zagrożenia środowiska, dotyczącą dofinansowania zadania obejmującego zakup sprzętu ułatwiającego pełnienie służby patrolowej i obserwacji rejonu granicy państwowej. Ponadto wprowadzono 6 zmian na liście dot. dziedziny ochrony klimatu i atmosfery. Zmiany dotyczyły m.in. kosztów dofinansowania poszczególnych zadań, kosztu kwalifikowanego zadania tj. kosztu zadania niezbędnego do osiągnięcia efektu ekologicznego ustalonego przez Narodowy Fundusz oraz korekt wpisania błędnych wartości kwot dofinansowania.

Na listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2013 r. i zatwierdzonych przez 7 *wfośigw* dokonano w uzgodnieniu 14 zmian¹². Zmiany dotyczyły m.in. nazwy zadania, zakwalifikowania do dofinansowania nowych zadań oraz wysokości dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 155-202, 203-252, 403-416)

Narodowy Fundusz w sierpniu 2013 r. przekazał¹³ dysponentowi części budżetowej celem uzgodnienia w ramach programu priorytetowego *System zielonych inwestycji (GIS-Green Investment Scheme)* pierwotny projekt listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania na rok 2014 wraz limitem wynoszącym 118.920,0 tys. zł. oraz 10.000 tys. zł do dofinansowania zadań w ramach programu *Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków* dostępnych środków NFOŚiGW.

W okresie od maja 2013 r. do marca 2014 r. akceptacji poddano projekty list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2014 r., złożone przez 12 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹⁴. Ogółem na 2014 r. zaplanowano realizację 61 zadań i dofinansowania ze środków *wfośigw* w wysokości 10.991,4 tys. zł.

W 2014 r. z Narodowym Funduszem uzgodniono jedną zmianę na liście dot. dziedziny nadzwyczajne zagrożenia środowiska (korekta nazwy zadania Morskiego Oddziału Straży Granicznej) oraz 3 zmiany na liście dot. dziedziny ochrony klimatu i atmosfery, w ramach programu priorytetowego *System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme)*. Zmiany związane z realizowanymi przez pjb¹⁵ zadaniami dotyczyły aktualizacji: całkowitego kosztu zadania, kosztu kwalifikowanego zadania tj. kosztu zadania niezbędnego do osiągnięcia efektu ekologicznego ustalonego przez

¹¹ WFOŚiGW w: Krakowie, Gdańsku, Poznaniu (dwa projekty list zadań), Warszawie, Lublinie, Toruniu, Katowicach, Kielcach, Szczecinie.

¹² Po jednej zmianie na liście wojewódzkiego funduszu w Kielcach, Toruniu oraz Lublinie, po 2 zmiany na liście w Katowicach oraz Poznaniu, 3 zmiany na liście w Szczecinie oraz 4 zmiany na liście wojewódzkiego funduszu w Warszawie.

¹³ Pismo Nr NF/DAD/AA/16394/2013 Prezesa NFOŚiGW z dnia 2 sierpnia 2013 r.

¹⁴ WFOŚiGW w: Gdańsku, Kielcach, Poznaniu, Toruniu, Katowicach, Warszawie, Olsztynie, Szczecinie, Lublinie, Rzeszowie, Łodzi i Krakowie.

¹⁵ KWP w Katowicach, KWP w Lublinie, Nadbużański Oddział Straży Granicznej, KWP w Gorzowie Wielkopolskim, KWP w Szczecinie, Centralna Szkoła PSP w Częstochowie oraz KWP w Krakowie.

Narodowy Fundusz, całkowitej kwoty dofinansowania oraz kwoty dofinansowania na 2014 r.

W 2014 r. 4 wojewódzkie fundusze wprowadziły 7 zmian na listach zadań¹⁶, które obejmowały m.in. nazwę zadania, rezygnację z całkowitego dofinansowania zadania, zmianę całkowitego kosztu zadania oraz kwoty dofinansowania zadania.

(dowód: akta kontroli str. 7, 170-180, 183-202, 253-334, 356-366, 407-416)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. nie wskazało przepisów określających termin w jakim powinno się uzgodnić listy zadań, a także zmiany tych list. W 10 poddanych losowo badaniom dokumentów Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy przekazujących listy do akceptacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych nie wyznaczono terminów na ich uzgodnienie a średni czas trwania uzgodnień w 2013 r. wynosił 6,4 dnia roboczego oraz w 2014 r. 7 dni roboczych. Jedynie w 5 przypadkach wojewódzkie fundusze wyznaczyły w 2013 r. termin na zajęcie stanowiska przez Ministra Spraw Wewnętrznych, z których w 2 przypadkach czas trwania uzgodnień wynosił 13 dni roboczych (przekroczony został o 3 dni ustalony przez fundusz termin uzgodnienia listy zadań) oraz 21 dni roboczych (przekroczono o 1 dzień). W pozostałych przypadkach uzgodnień dokonywano przed wyznaczonym terminem. Przyczyną opóźnień w terminowym przekazaniu dokumentów był brak pełnych informacji przekazywanych do MSW z jednostek podległych. Fundusze wyrażały zgodę na przedłużenie terminu akceptacji listy zadań lub zmiany listy a z przeprowadzonych rozmów z pracownikiem Departamentu Budżetu MSW sporządzana była notatka w systemie elektronicznym *e-dok MSW*.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 137, 298-299, 335-342, 487, 567, 574)

W okresie objętym kontrolą Minister Spraw Wewnętrznych nie korzystał z odmowy zatwierdzenia list zadań, zaproponowanych przez fundusze do dofinansowania ze środków rezerwy celowej poz. 59. Nie wyrażał również zgody na indywidualny tryb dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania.

Stwierdzono 5 przypadków akceptacji przekazanych z uwagami list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania na 2014 rok, z których 4 dotyczyły projektów list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków wojewódzkich funduszy. Uwagi zgłoszone do projektu listy przekazanej przez NFOŚiGW w dziedzinie ochrony klimatu i atmosfery, programu priorytetowego *System zielonych inwestycji(GIS)*. Zgłoszone uwagi dotyczyły głównie zakresu informacji zawartych na listach (np. zmiana nazwy zadania, zmiana kosztu zadania, zmiana kwoty dofinansowania). Dane zamieszczone na listach zadań były konsultowane z jednostkami podległymi (głównie w zakresie ich współfinansowania z budżetu określonej jednostki), a późniejsze stanowisko MSW dotyczące danej listy przekazywano do wiadomości podległych dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 137-138, 343-345, 432-437)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Kontrola wykazała, że MSW realizowało zadania nałożone na ten podmiot na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. tj. uzgadniano z Narodowym Funduszem oraz wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej na dany rok oraz opiniowano zmiany na tych listach. Planowane do wykonania zadania były konsultowane z podległymi jednostkami.

¹⁶ Po jednej zmianie na liście zadań w Kielcach oraz Katowicach, 2 zmiany na liście w Warszawie oraz 3 zmiany na liście wojewódzkiego funduszu w Krakowie.

2. Weryfikacja wniosków podległych państwowych jednostek budżetowych o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków z rezerwy celowej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Opis stanu
faktycznego

Obowiązek weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków z rezerw celowych, w tym z poz. 59, został wskazany w kontekście zakresu działania Departamentu Budżetu MSW zawartego w zarządzeniu Nr 19 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Proces weryfikacji wniosków ujęto w dokumentach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dotyczących systemu zarządzania jakością tj. w karcie opracowanego w Departamencie Budżetu MSW procesu operacyjnego *Wykonanie funkcji dysponenta części budżetu państwa*. Wskazano wobec dysponenta części budżetu państwa oczekiwania/wymagania obejmujące właściwe i celowe procedury wystąpienia o uruchomienie środków z rezerw celowych i rezerwy ogólnej oraz o zapewnienie finansowania/dofinansowania środków z Narodowego Funduszu i wfośigw. Procedury skierowane są do podległych dysponentów oraz komórek organizacyjnych MSW. Każdy fundusz, poprzez akceptację, dokonywał merytorycznej weryfikacji wniosków kierowników pjb dotyczących środków z Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy, które przekazywane były dysponentowi części budżetowej.

Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, że weryfikacja wniosków o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków z rezerwy celowej z poz. 59 ze względu na swoją specyfikę tj. udział funduszy poprzez akceptację wniosków, a także wcześniejsze akceptowanie przez MSW list zadań oraz zmian list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, realizowana jest przez Departament Budżetu MSW. Forma ta jest odmienna od weryfikacji dotyczącej wniosków o środki z innych rezerw celowych oraz rezerwy ogólnej, gdzie w procesie weryfikacji uczestniczą również komórki organizacyjne Ministerstwa właściwe merytorycznie w sprawach związanych z nadzorem Ministra nad realizacją planowanych zadań. Procedury wewnętrzne MSW nie przewidują terminów wykonania określonych czynności przypisanych poszczególnym osobom lub komórkom organizacyjnym zaangażowanym w weryfikację wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 9, 441-464)

W 2013 r. do dysponenta części budżetowej wpłynęło 17 wniosków o zapewnienie finansowania (w tym jeden wniosek korygujący decyzję Ministra Finansów) na łączną kwotę 26.561,4 tys. zł (z tego kwota zapewnień przypadająca na: 2013 r. – 2.546,2 tys. zł, 2014 r. – 23.702,6 tys. zł, 2015 r. – 312,6 tys. zł) oraz 52 wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 na łączną kwotę 21.940,2 tys. zł (w tym 16.459,0 tys. zł z Narodowego Funduszu) i 12 wniosków korygujących decyzje Ministra Finansów (w tym 9 zmniejszających na ogólną kwotę o 705,4 tys. zł do kwoty 21.234,8 tys. zł, w tym 15.930,1 tys. zł z Narodowego Funduszu). Przyczyną dokonywanych korekt było m.in. niewykorzystanie przyznanych środków w wyniku rozliczenia zakończonych robót budowlanych, zmniejszenie kwoty przyznanych środków wynikająca z korzystnie przeprowadzonego postępowania przetargowego, przeprowadzenie procedury rozpoznania rynku w zakresie ofert cenowych na zakup sprzętu określonego w umowie, zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom 19 sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych, poniesienie niższych niż planowano kosztów na wyżywienie i dojazd uczestników szkoleń funkcjonariuszy Straży Granicznej.

W 2013 r. kwota dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa ze środków Narodowego Funduszu dla 13 zgłoszonych wniosków podległych jednostek resortu spraw wewnętrznych ujętych na zatwierdzonych listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania wynosiła 16.459,0 tys. zł, kwota decyzji o dofinansowaniu po korektach wynosiła 15.930,1 tys. zł a wykorzystana została w wysokości 15.536,3 tys. zł tj. w 97,5 %.

W 2013 r. kwota dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej dla 39 zgłoszonych wniosków o uruchomienie środków podległych jednostek resortu spraw wewnętrznych, ujętych na zatwierdzonych listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania wynosiła 5.481,2 tys. zł, kwota decyzji o dofinansowaniu po korektach wynosiła 5.304,7 tys. zł a wykorzystana została w wysokości 5.161,5 tys. zł tj. w 97,3 %.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 13-26, 155–252, 403-416, 465-468)

W I półroczu 2014 r. wpłynęło 11 wniosków o zapewnienie finansowania na łączną kwotę 76.197,8 tys. zł (z tego kwota zapewnień przypadająca na: 2014 r. – 62.003,9 tys. zł, 2015 r. – 14.193,9 tys. zł) oraz 31 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej na łączną kwotę 56.897,6 tys. zł (w tym 54.285,2 tys. zł z Narodowego Funduszu tj. 95,4%). Jeden wniosek korygujący decyzję Ministra Finansów dotyczył błędnego zakwalifikowania do rozdziału klasyfikacji budżetowej zakupu łodzi motorowej.

W I półroczu 2014 zaplanowano do dofinansowania 20 zadań dotyczących w szczególności termomodernizacji budynków Policji. Przyznane dofinansowanie w kwocie 53.887,2 tys. zł (w tym 53.252,2 tys. zł Narodowego Funduszu) wykorzystane zostało na dzień 30 czerwca 2014 r. w wysokości 6.292,0 tys. zł (11,7% uruchomionej rezerwy), w tym 6.256,1 tys. zł środków Narodowego Funduszu.

Kierownicy podległych jednostek budżetowych nie informowali w okresie objętym kontrolą o problemach w realizacji zadań na przykład wynikających z długiej procedury uzyskania dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 10, 17-20, 25-26, 170-180, 183-202, 253-334, 356-366, 407-416, 469-470)

Badaniem kontrolnym objęto 50 wniosków o zapewnienie finansowania (35 z 2013 r. i 15 z I półrocza 2014 r.) w celu ustalenia czasokresu procedowania przez dysponenta części budżetowej wniosków wpływających od podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych kierowników pjb do momentu występowania przez dysponenta części budżetowej do Ministra Finansów tj. wysłaniu wniosku o wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub uruchomieniu środków. Ustalono, że średni czas procedowania z wnioskami w 2013 r. wynosił 4,7 dnia roboczego oraz w I połowie 2014 r. 5,1 dnia roboczego.

Na ww. próbie badaniem kontrolnym objęto również czasokres od daty otrzymania przez MSW decyzji Ministra Finansów o uruchomieniu środków/zapewnieniu finansowania z rezerwy celowej poz. 59 do daty przekazania przez dysponenta części budżetowych informacji o uzyskaniu przez kierowników państwowych jednostek budżetowych zapewnienia finansowania/zawiadomienia o zmianie planu finansowego. Ustalono, że średni czas przekazania ww. decyzji w 2013 r. wynosił 2,4 dnia roboczego a w I połowie 2014 r. 1,3 dnia roboczego¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 477- 486)

¹⁷ Zgodnie z §10 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych dysponenti części budżetowych zawiadamiają w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia oraz w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia dokonania zmian w planach finansowych kierowników podległych państwowym jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616).

W styczniu 2014 r. Minister Spraw Wewnętrznych skierował pismo¹⁸ do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w którym sygnalizował brak stosowanej jednolitej procedury akceptowania wniosków składanych przez kierowników państwowych jednostek budżetowych. W zależności od wymogów komórek organizacyjnych Narodowego Funduszu część wniosków była przesyłana bezpośrednio do NFOŚiGW (i po zaakceptowaniu przesyłana do MSW) lub przesyłana do MSW celem ich podpisania przez dysponenta części budżetowej (a następnie przekazywana do akceptacji NFOŚiGW i zwracana do MSW w celu przesłania do Ministra Finansów). Taki tryb postępowania z wnioskami o zapewnienie finansowania/dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jak wynika z pisma Ministra Spraw Wewnętrznych, powodował nieporozumienia pomiędzy wnioskodawcami, MSW i Narodowym Funduszem, jak również prowadził do zbędnego wydłużania czasu i procedur wymaganych do wydawania decyzji o zapewnieniu finansowania, co z kolei opóźniało rozpoczynanie procedur przetargowych. Prezes Zarządu zgodził się z zaproponowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych sposobem składania wniosków o zapewnienie finansowania¹⁹ i zaznaczyła, że NFOŚiGW nie będzie już wymagał podpisu od dysponenta części budżetowej przed akceptacją zadań Narodowego Funduszu. Opracowany został również nowy wzór wniosku o zapewnienie finansowania/dofinansowania z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 471-476)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Kontrola wykazała, że Departament Budżetu MSW realizował zadania wymagane w procesie weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków z rezerwy celowej. Na realizację zaplanowanych w 2013 r. zadań wykorzystano 97,5% przyznanych środków. Pozytywnie oceniono procedurę weryfikowania przez dysponenta części budżetowej wniosków pjb i następnie na podstawie tych wniosków niezwłocznego występowania do Ministra Finansów o wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub uruchomieniu środków. Bez zbędnej zwłoki przekazywano również decyzje Ministra Finansów o uzyskaniu przez podległych kierowników państwowych jednostek budżetowych zapewnienia finansowania zaplanowanych zadań.

Podjęcie przez Ministra Spraw Wewnętrznych inicjatywy spowodowało ujednolicenie stosowanej procedury akceptowania wniosków o zapewnienie finansowania/dofinansowania składanych przez kierowników pjb.

3. Sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem i realizacją przez podległe jednostki zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59.

Opis stanu
faktycznego

Kierownicy podległych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych, na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz wewnętrznych procedur ustalonych przez poszczególne fundusze przekazywali do funduszy wnioski o przekazanie środków na realizację określonych zadań. Fundusze dokonywały szczegółowej analizy wniosków i w przypadku zastrzeżeń proponowały dokonanie odpowiednich korekt. Sporządzone przez fundusze listy zadań, zakwalifikowane do dofinansowania, podlegały uzgodnieniu z dysponentem części budżetowej, który następnie przekazywał listy do właściwych

¹⁸ Pismo Nr DB-B-311-15-1/14 z dnia 14 stycznia 2014 r.

¹⁹ Pismo Prezesa Zarządu NFOŚiGW nr NF/DB/bj/2981/2014 z dnia 31 stycznia 2014 r.

dysponentów (organów) nadzorujących państwowe jednostki budżetowe celem uzgodnienia i zaakceptowania, zaproponowania poprawek lub też przekazania uwag. Departament Budżetu MSW dokonywał analizy otrzymywanych opinii w celu ich zaakceptowania lub odrzucenia a następnie przygotowywał pisma dysponenta części budżetowej do prezesa właściwego funduszu, w którym akceptował listy zadań lub proponował dokonanie korekt.

W dniu 25 marca 2011 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrem Środowiska w sprawie *współdziałania w zakresie zwalczania zagrożeń dla środowiska*. Minister Środowiska zadeklarował gotowość popierania starań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dofinansowanie ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej m.in. zadań z zakresu ochrony środowiska realizowanych przez jednostki organizacyjne Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej, w tym zakupu specjalistycznego sprzętu niezbędnego do zapobiegania przewidywanym skutkom zdarzeń naturalnych, skutecznego prowadzenia akcji ratowniczych oraz usuwania skutków zdarzeń naturalnych i poważnych awarii.

W ramach uzgodnienia z Narodowym Funduszem wykazu zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach rezerwy celowej poz. 59 zasięgana była przez Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie §1 ust.3 ww. porozumienia, merytoryczna opinia Ministra Środowiska w sprawie dofinansowania zadań, określonych przez komendantów głównych: Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej na podstawie wniosków podległych jednostek organizacyjnych.

Departament Budżetu MSW pismem z dnia 31 marca 2011 r. skierowanym do podległych dysponentowi pjb przypominał o przestrzeganiu procedur wynikających z przepisów ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r., związanych z dofinansowaniem zadań jednostek budżetowych ze środków Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W celu zapewnienia efektywnego gospodarowania środkami publicznymi podsekretarz Stanu w MSW wskazał w zatwierdzonej 30 kwietnia 2013 r. *karcie makroprocesu Gospodarowanie środkami publicznymi* wymagania dla dysponenta części budżetu państwa w zakresie właściwego i celowego występowania o uruchomienie środków z rezerwy celowej i rezerwy ogólnej oraz występowania o zapewnienie finansowania/dofinansowania z Narodowego Funduszu i *wfośigw*.

(dowód: akta kontroli str. 10, 377- 402, 458-460)

Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSW nie przeprowadzał kontroli planowych i pozaplanowych²⁰, w podległych jednostkach realizujących zadania dofinansowywane z rezerwy celowej poz. 59, z uwagi jak wyjaśnił Minister Spraw Wewnętrznych na fakt, nie zgłaszania takich potrzeb. Departament Budżetu MSW nie zgłaszał zastrzeżeń dotyczących realizacji planowanych zadań przez podległych dysponentów. Do Departamentu nie przekazywano również informacji z NFOSiGW oraz wojewódzkich funduszy, o niewłaściwej realizacji tych zadań, które mogłyby stanowić podstawę wszczęcia przez MSW kontroli.

W okresie objętym kontrolą nie planowano zadań audytowych dotyczących funkcjonowania procedur związanych z realizacją zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej poz. 59. Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, że analiza ryzyka, jaka jest wykonywana na potrzeby sporządzenia rocznego planu audytu wewnętrznego obejmuje identyfikację oraz ocenę ryzyka wszystkich obszarów

²⁰ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych realizuje zadania kontrolne na podstawie rocznego planu kontroli zatwierdzanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Punktem wyjścia do jego opracowania jest analiza czynników ryzyka, które wpływają na realizację zadań oraz określenie istotności tych czynników.

działalności Ministerstwa, w tym w ramach obszaru działalności Departamentu Budżetu MSW. Na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka, w planach audytu wewnętrznego na 2013 r. poziom ryzyka w tym obszarze został oceniony jako poziom niski oraz na 2014 r. jako poziom średni.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 568-572)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Departament Budżetu MSW dokonywał analizy list zadań zakwalifikowanych przez fundusze do dofinansowania, zasięgał opinii organów nadzorujących podległe MSW jednostki budżetowe. Uzgodnione listy (zmiany na listach) przekazywano poszczególnym funduszom. W celu zapewnienia efektywnego gospodarowania środkami publicznymi wskazano w ramach wewnętrznych procedur MSW wymagania dla dysponenta części budżetu państwa w zakresie właściwego i celowego występowania o uruchomienie środków z rezerwy celowej oraz występowania o zapewnienie finansowania/dofinansowania z Narodowego Funduszu oraz *wfośigw*. Kontrola wykazała, że przeprowadzona w MSW identyfikacja obszarów działalności Departamentu wykazała poziom ryzyka, skutkujący brakiem zalecanych zadań audytowych w kontrolowanym zakresie. Nie zgłaszano też do MSW zastrzeżeń dotyczących realizacji przez podległych dysponentów zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej poz. 59.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

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.

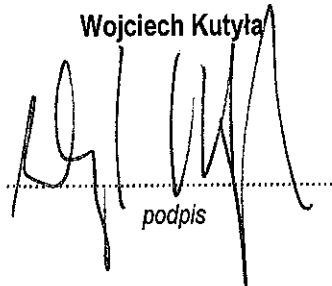
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 ~~2~~3 grudnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.