



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPB.410.001.05.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Funduszu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Katarzyna Szymańska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97732 z dnia 5 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli Tom I, str. 1-2) 2. Anna Mach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97731 z dnia 5 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli Tom I, str. 3-4) 3. Ryszard Ostaszewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 97733 z dnia 5 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli Tom I, str. 5-6) 4. Katarzyna Hordejuk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97748 z dnia 7 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli Tom I, str. 7-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 16 listopada 2015 r. Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji jest Mariusz Błaszczak. Poprzednio Ministrem Spraw Wewnętrznych do dnia 16 listopada 2015 r. była Teresa Piotrowska. (dowód: akta kontroli Tom I, str. 18)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (dalej: FMBP) i Funduszu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (dalej: CEPiK).

Dysponentem części 42 budżetu państwa i dysponentem ww. funduszy jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji który równocześnie pełni funkcję dysponenta trzeciego stopnia dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Według stanu na 1 stycznia 2015 r. w części 42 funkcjonowało 49 jednostek budżetowych, z tego trzech dysponentów II stopnia i 46 dysponentów III stopnia.

W ramach części 42 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi¹ – zadania z zakresu:

- ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- ochrony granicy państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa,
- zarządzania kryzysowego,
- obrony cywilnej,
- ochrony przeciwpożarowej,
- nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym,
- obywatelstwa,

¹ Art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 812).

- ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, w zakresie ustalonym w ustawach,
- rejestracji stanu cywilnego w zakresie ustalonym w ustawie oraz zmiany imion i nazwisk.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Biura Ochrony Rządu.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych²,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych³ (dalej: ufp).

Zrealizowane w 2015 r. w części 42 dochody wyniosły 111 901,7 tys. zł, w tym - 1 960,6 tys. zł stanowiły dochody kontrolowanej jednostki.

W 2015 r. w części 42 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 19 718 667,7 tys. zł, w tym 190 761,2 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ponadto, w cz. 42 wydatkowano z budżetu środków europejskich kwotę 107 564,2 tys. zł, w tym 18 050,4 tys. zł były to wydatki poniesione przez Ministerstwo.

Przychody FMBP zostały zrealizowane w 2015 r. w kwocie 4 545,5 tys. zł, a wydatki w kwocie 10 384,1 tys. zł. Przychody funduszu CEPiK wyniosły 131 981 tys. zł, a wydatki 101 641 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: *Ministerstwo*). Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w zakresie wydatków zrealizowanych przez Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej oraz Szefa Biura Ochrony Rządu, zostały opisane w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do tych dysponentów.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza⁴, iż wydatki w części 42 – Sprawy wewnętrzne dokonywane były w 2015 r. z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w przepisach ufp. Minister Spraw Wewnętrznych sprawował nadzór, o którym mowa w art. 175 ufp, nad wykonaniem budżetu w części 42 oraz planów finansowych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, dokonując m.in. kwartalnych ocen przebiegu realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Stwierdzono jednak

² Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny ani pozytywnej, ani negatywnej stosuje się ocenę opisową.

nieprawidłowości wskazujące na niepełną skuteczność kontroli zarządczej oraz przewlekłość i brak rzetelności w przygotowaniu i realizacji inwestycji. Sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym zostały sporządzone zgodnie z ewidencją księgową i pokazywały rzetelny obraz dochodów, wydatków (w tym w podziale na poszczególne zadania), a także należności i zobowiązań 2015 r.

Uzasadnienie oceny

W Ministerstwie szczegółowym badaniom poddano wydatki w wysokości 346 747,3 tys. zł (1,7% wydatków w części 42), w tym wydatki dysponenta głównego na łączną kwotę 252 649,9 tys. zł oraz wydatki Ministerstwa dotyczące dysponenta III stopnia na kwotę 93 732,8 tys. zł.

W wyniku kontroli wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) stwierdzono, że księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania budżetowe zostały sporządzone terminowo i rzetelnie. Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Ewidencja ta prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

System rachunkowości i kontrola bieżąca w zakresie realizacji operacji finansowych i gospodarczych funkcjonowały co do zasady prawidłowo. W wyniku kontroli stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na:

- 1) niewskazaniu w polityce rachunkowości sposobu wyceny jednakowych rzeczowych składników obrotowych nabywanych w różnych cenach przy określeniu metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, co wynika z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵,
 - 2) ujęciu w ewidencji dowodu księgowego z błędnymi datami wystawienia i operacji oraz którego opis na przelewie bankowym był niezgodny z treścią operacji gospodarczej,
 - 3) ujęciu zakupu wartości niematerialnych i prawnych na koncie środki trwałe w budowie.
- Nieprawidłowości te nie miały jednak wpływu na wydaną w tym obszarze ocenę⁶. Stwierdzono również występowanie błędu systematycznego dotyczącego nieprzestrzegania Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych Ministerstwa w części dotyczącej dokonywania adnotacji odnoszącej się do kwalifikowalności wydatków jako strukturalnych.

System Rejestrów Państwowych (SRP) w ramach projektu „pl.ID” uruchomiony został z dniem 1 marca 2015 r., mimo że niektóre jego elementy zostały odebrane warunkowo, a do końca 2015 r. trwała dostawa infrastruktury IT do gmin. Ustalono, że obowiązująca w trakcie realizacji programu struktura zarządzania projektem była niepełna. Minister nie powołał Zespołu Audytowo-Kontrolnego⁷ wchodzącego w skład tej struktury, co spowodowało, że nie były prowadzone działania audytowo-kontrolne oraz doradcze przez ten Zespół. Ponadto w okresie realizacji projektu „pl.ID” wystąpiła znaczna rotacja osób pełniących funkcję kierownika programu⁸.

Izba negatywnie ocenia sposób sprawowania nadzoru przez Ministra nad Centralnym Ośrodkiem Informatyki⁹ (COI) w zakresie realizacji umowy nr 4/DSiA/2013¹⁰, w szczególności w zakresie weryfikowania wycen prac zleconych COI. Ustalono, że

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁶ Stwierdzone nieprawidłowości wyrażone w ujęciu wartościowym dotyczyły 0,1% wydatków części 42 ogółem i nie przekroczyły progu istotności założonego w kontroli.

⁷ Zespół Audytowo-Kontrolny prowadzi działania audytowo-kontrolne oraz wspiera Właściciela Programu i Kierownika Programu w formie czynności doradczych.

⁸ Osoba odpowiedzialna merytorycznie za nadzór nad prawidłowością i terminowością realizacji przedmiotu umowy.

⁹ Instytucja gospodarki budżetowej nad której działalnością nadzór sprawuje Minister poprzez kontrolę i ocenę działalności COI.

¹⁰ Przedmiotem umowy była realizacja zadań w ramach projektu pl.ID realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 Priorytet VII „Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji”.

nieprawidłowe oszacowanie wysokości wynagrodzenia skutkowało wypracowaniem przez COI w 2013 r. nadwyżki przychodów nad kosztami, których udział wyniósł 28%, a w 2014 r. odnotowano stratę (stosunek przychodów do kosztów stanowił –207%). W ocenie NIK świadczy to o słabości kontroli zarządczej w obszarze nadzoru nad realizacją programu „pl.ID”.

Rozpoczęcie przebudowy budynku MSW przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie, bez posiadania kompletnej dokumentacji projektowej oraz znaczące opóźnienia w realizacji inwestycji spowodowały, że zadanie to w 2015 r. nie zostało zakończone. Brak terminowej realizacji inwestycji pozbawił Ministerstwo możliwości wykorzystania zaplanowanego dofinansowania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w łącznej wysokości 3 259,3 tys. zł na realizację tego zadania.

W ocenie NIK, nierzetelna weryfikacja wyceny nakładów niezbędnych do zakończenia realizacji przebudowy budynku MSW przy ul. Domaniewskiej 36/38 (zawyżono o 2 060,1 tys. zł wartość planowanych do wykonania robót instalacyjnych) oraz przewlekłość w działalności Ministerstwa skutkująca nieopracowaniem dokumentacji projektowej w okresie od maja 2015 r. do końca marca 2016 r. na dokończenie przebudowy budynku spowodowała, że możliwość zakończenia przebudowy odsuwa się w czasie na przełom lat 2016-2017. Powyższe działania NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia kryterium gospodarności.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planów finansowych FMBP i CEPiK w 2015 r. Podstawą tej oceny była pozytywna opinia o wykonaniu przychodów i wydatków Funduszy oraz rzetelności sporządzanych sprawozdań.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w części 42 – Sprawy wewnętrzne została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na rok 2015 po nowelizacji¹¹ dochody budżetu państwa w części 42 zostały zaplanowane w kwocie 114 558 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 111 901,7 tys. zł, tj. 97,7% kwoty planowanej i były wyższe o 33,9% od dochodów uzyskanych w 2014 r.

Głównym źródłem dochodów były wpływy w rozdziale 75624 – Dywidendy (45 000 tys. zł, tj. 40,2% zrealizowanych dochodów ogółem) oraz w rozdziale 75404 – Komendy wojewódzkie Policji (16 857,9 tys. zł, tj. 15,1% zrealizowanych dochodów ogółem).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 282-288)

Na dzień 31 grudnia 2015 r. Minister jako dysponent III stopnia zrealizował dochody w wysokości 3 614 tys. zł oraz dokonał zwrotu dochodów w wysokości 5 574 tys. zł na rzecz m.st. Warszawy¹². Kwota ta stanowiła 25% dochodu osiągniętego ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa w 2007 r.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 255-267)

Na koniec 2015 r. w części 42 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 123 847,7 tys. zł, w tym zaległości netto - 117 195,0 tys. zł i były wyższe w porównaniu do roku 2014 odpowiednio o 4,5% (5 651,3 tys. zł) i 3,1% (3 609,6 tys. zł). Największy wzrost

¹¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 2195).

¹² Decyzja Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2015 r. Nr PG8.631.1.2015 uchylająca zaskarżoną decyzję z dnia 30 sierpnia 2012 r. Nr GN8/0341/1/AKW/12/544 w sprawie odmowy przekazania na rzecz m.st. Warszawy należnej kwoty uzyskanej ze zbycia przez Skarb Państwa – MSWiA nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kawalerii.

należności pozostałych do zapłaty i zaległości wystąpił w rozdziale 75406 – Straż graniczna (odpowiednio o 4 232,6 tys. zł i 4 092,4 tys. zł).

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił m.in., że „głównym powodem tego wzrostu są zaległe należności z tytułu nieuregulowanych kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu oraz narastające odsetki od tych należności. Obowiązek pokrycia ww. kosztów wynika z art. 336 ust. 1 i 2 w zw. z art. 337 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Narastające zaległości wynikają z braku umocowania prawnego dla administracyjnych organów egzekucyjnych do prowadzenia postępowań egzekucyjnych w stosunku do obywateli spoza terytorium RP. Egzekucja jest możliwa jedynie ze składników majątkowych, które wcześniej zostały zabezpieczone na podstawie art. 346 ww. ustawy.”

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 292-300, Tom IX, str. 483)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 po nowelizacji wydatki budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne zostały zaplanowane w wysokości 19 391 320 tys. zł, plan po zmianach wyniósł 19 752 471 tys. zł. Łączna kwota wydatków w części 42 – Sprawy wewnętrzne wyniosła 19 718 667,7 tys. zł, w tym wydatki: Policji - 8 845 115,9 tys. zł, Straży Granicznej - 1 375 661,5 tys. zł, Biura Ochrony Rządu - 208 868 tys. zł oraz Państwowej Straży Pożarnej - 186 073 tys. zł

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 333-361)

W 2015 r. plan finansowy części 42 został zwiększony per saldo o kwotę 361 151 tys. zł w wyniku:

- zwiększenia z części 81 Rezerwa ogólna o kwotę 7 650,5 tys. zł z przeznaczeniem na: zakup amunicji oraz wypłaty funkcjonariuszom Biura Ochrony Rządu równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, zakup przez Straż Graniczną nieruchomości w miejscowości Nowa Pasłęka wraz z posadowionym budynkiem tzw. „Domem Rybaka”, sfinansowanie drugiego etapu przedsięwzięcia dotyczącego modernizacji wybranych systemów informatycznych i łączności dla Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, pokrycie wydatków powstałych w związku z działaniami polskiej ciężkiej grupy poszukiwawczo-ratowniczej Państwowej Straży Pożarnej (PSP) po trzęsieniu ziemi w Nepalu, sfinansowanie świadczeń zdrowotnych dla osób przybyłych do Polski z terytoriów objętych konfliktem zbrojnym na Ukrainie oraz zakup przez Szkołę Aspirantów PSP w Krakowie stacji uzdatniania wody i skrzyni hermetycznej na leki w związku z działaniami ratowniczymi polskiej ciężkiej grupy poszukiwawczo-ratowniczej PSP po trzęsieniu ziemi w Nepalu;
- zwiększenia z części 83 Rezerwy celowe o kwotę 360 878,7 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na: modernizację Policji (w tym kontynuacja 38 zadań inwestycyjnych w ramach Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji), Straży Granicznej oraz BOR, projekty współfinansowane z udziałem środków europejskich oraz dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- zmniejszenia planu wydatków o kwotę 7 378,1 tys. zł, z tego 3 245,1 tys. zł przeniesiono do części 85 Budżety wojewodów, z przeznaczeniem na sfinansowanie skutków finansowych zmiany zasad naliczania wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat funkcjonariuszom komend wojewódzkich, powiatowych i miejskich Państwowej Straży Pożarnej, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej¹³, 697,3 tys. zł przeniesiono do części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz 3 435,8 tys. zł na utworzenie rezerwy celowej w poz. 91.

¹³ Dz. U. poz. 1098.

Z przyznanej z rezerwy ogólnej kwoty 7 650,5 tys. zł wykorzystano 7 549,0 tys. zł (98,7%), a z rezerw celowych z kwoty 360 878,7 tys. zł wykorzystano 346 063,5 tys. zł (95,9%).

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 172-175, 228-236, 364-370, Tom IX, str. 415-441)

W wyniku badania wykorzystania przez Ministra (jako dysponenta III stopnia) środków przeniesionych z rezerwy ogólnej w kwocie 100,0 tys. zł stwierdzono, że wydatkowano ją zgodnie z przeznaczeniem na sfinansowanie świadczeń zdrowotnych dla 45 osób przybyłych do Polski z terytoriów objętych konfliktem zbrojnym na Ukrainie. Środki wydatkowane zostały w kwocie 93,9 tys. zł.

Badanie środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 2 939,8 tys. zł (tj. 64,1% ogólnej kwoty wydatków z rezerw celowych) dowiodło, że środki te zostały prawidłowo wydatkowane na realizację zadań Ministra, w tym m.in. na realizację projektu pt. „Prawa Migrantów w praktyce 2” współfinansowanego z alokacji 2013 Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich Programu Ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” oraz opłatę za łączę OST112 za miesiąc październik.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 409-446, Tom IX, str. 361-414)

Zrealizowane w części 42 wydatki wyniosły 19 718 667,7 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o 248 997,7 tys. zł, tj. o 1,3%.

Największe wydatki poniesiono w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (54,5% ogółu) w wysokości 10 743 963,4 tys. zł (99,8% planu po zmianach) oraz 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (42,0% ogółu) w kwocie 8 278 729,8 tys. zł (100% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 301-361)

Dominującą pozycję wydatków stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych (51,0% wydatków ogółem), które wyniosły 10 053 232,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych (43,8% wydatków ogółem) zrealizowane w kwocie 8 632 534,2 tys. zł (100% planu po zmianach). Wydatki majątkowe wyniosły 711 672,1 tys. zł, co stanowiło 3,6% wydatków ogółem i 98,8% planu po zmianach. Dotacje stanowiły 0,9% wydatków ogółem i wyniosły 183 797,8 tys. zł (99,8% planu po zmianach). Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE zrealizowano w kwocie 137 431,3 tys. zł (89,8% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 362)

Na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp dysponent części 42 zablokował w dniach 4 września, 23 i 28 grudnia 2015 r. planowane wydatki w budżecie państwa na łączną kwotę 14 148,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 384-392, 397-407)

Przy dokonywaniu przeniesień wydatków przestrzegano zasad określonych w art. 171 ufp, zmiany wprowadzono na uzasadniony wniosek, a zmiany wydatków na inwestycje budowlane oraz pozostałe wydatki majątkowe przekraczające jednorazowo 100 tys. zł – dokonano za zgodą Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 475-480, Tom III, str. 355-403)

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra właściwego do spraw wewnętrznych (dysponent III stopnia) wyniosły 190 761,2 tys. zł (98,1% planu po zmianach) i stanowiły 0,9% wydatków w części 42. W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o 10 051,7 tys. zł, tj. o 5,4%.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 223-239)

Skontrolowane wydatki dysponenta III stopnia (93 732,8 tys. zł, tj. 44,9% wydatków ogółem¹⁴) dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, mieszczących się w planie finansowym Ministerstwa, a wydatki na zakupy towarów i usług oraz na roboty budowlane poprzedzone były procedurą przewidzianą w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁵ (dalej: *ustawa Pzp*). Środki publiczne zostały wykorzystane

¹⁴ Środki budżetu państwa 190 761,2 tys. zł oraz budżet środków europejskich 18 050,4 tys. zł.

¹⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

zgodnie z przeznaczeniem m.in. na: opłaty za użytkowanie oraz serwis oprogramowania systemowego bazodanowego i narzędziowego, wydatki bieżące Ministerstwa (w tym: wynagrodzenia, zakup energii elektrycznej, usługę sprzątnięcia), zapłatę składek do organizacji międzynarodowych (system Schengen), zakup towarów i usług (catering), zakup sprzętu komputerowego oraz druków ścisłego zarachowania.

(dowód: akta kontroli Tom VIII, str. 60-113, 192-193, Tom IX, str. 278-279)

W planie zamówień publicznych ujęto 75 postępowań o udzielenie zamówienia na łączną kwotę 175 506,7 tys. zł. Plan ten zrealizowano udzielając 671 zamówień publicznych o łącznej wartości umów 176 503,7 tys. zł, (tj. 100,6% zaplanowanej kwoty) skutkujących zaangażowaniem środków także w latach następnych.

Z zastosowaniem ustawy Pzp oraz zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie udzielania zamówień publicznych w MSW¹⁶ udzielono 48 zamówień (7,2%), których wartość przekraczała 30 000 euro, o łącznej wartości 21 041,2 tys. zł (11,9%). Natomiast bez stosowania ustawy Pzp, stosując zarządzenie Dyrektora Generalnego, udzielono ogółem 623 zamówień o łącznej wartości 155 462,5 tys. zł (92,8%), w tym:

- 1) 605 (90,2%) zamówień o łącznej wartości 5 132,0 tys. zł (2,9%), do których nie stosuje się ustawy Pzp na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy (zamówienia, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro),
- 2) 11 (1,6%) zamówień o łącznej wartości 132 580,2 tys. zł (75,1%), do których nie stosuje się ustawy Pzp na podstawie art. 4 pkt 13 tej ustawy (zamówienia udzielane instytucji gospodarki budżetowej – COI przez organ założycielski),
- 3) pięć (0,7%) zamówień o łącznej wartości 6 060,3 tys. zł (3,4%), do których nie stosuje się ustawy Pzp na podstawie art. 4 pkt 11 ustawy (nabywanie dostaw, usług lub robót budowlanych od centralnego zamawiającego lub od wykonawców wybranych przez centralnego zamawiającego),
- 4) dwa (0,3%) zamówienia o łącznej wartości 11 690,0 tys. zł (6,6%), do których nie stosuje się ustawy Pzp na podstawie art. 4 pkt 5 ustawy (zamówienia, którym nadano klauzulę „tajne” lub „ściśle tajne” zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych lub jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa lub ochrona bezpieczeństwa publicznego).

(dowód: akta kontroli Tom VIII, str. 191-192, Tom IX, str. 328-329)

Kontrolą objęto łącznie pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z tego trzy ze środków budżetu państwa (jedno w trybie przetargu nieograniczonego, jedno zamówienie z wolnej ręki oraz jedno w trybie zapytania o cenę) oraz dwa postępowania z budżetu środków europejskich, do których nie stosowano ustawy Pzp¹⁷ o łącznej wartości 1 474,4 tys. zł, tj. 7% wartości zamówień, których wartość przekraczała stanowiącą wyrażoną w złotych równowartość 30 000 euro.

Badane postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Pzp i zarządzeniu Dyrektora Generalnego w sprawie udzielania zamówień publicznych. Wybór trybu postępowania był uzasadniony, zachowano zasady konkurencyjności wobec oferentów. Dokumentacja prowadzona była rzetelnie, a rozliczenia finansowe ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności zobowiązań wynikających z wystawionych faktur.

(dowód: akta kontroli Tom VIII, str. 60-197)

Na dotacje podmiotowe w części 42 zaplanowano kwotę 116 330 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 119 464 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 119 325,1 tys. zł. (tj. 99,9%). W porównaniu do 2014 r. kwota dotacji była wyższa o 3 181 tys. zł. Największy udział w strukturze dotacji podmiotowych miały dotacje dla uczelni służb państwowych

¹⁶ Zarządzenie nr 15 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, zmienione zarządzeniem nr 26 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 13 listopada 2015 r.

¹⁷ Trzy postępowania dobrane w sposób losowy w ramach badania próby wydatków metodą monetarną i dwa postępowania dobrane w sposób celowy według trybów udzielenia zamówienia (zapytanie o cenę i zamówienie z wolnej ręki).

(Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie i Szkoła Główna Służby Pożarniczej) oraz dla instytutu badawczego Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji.

Na dotacje celowe w części 42 wydatkowano środki w kwocie 195 978,8 tys. zł, tj. 98,9% kwoty planowanej po zmianach (200 319,6 tys. zł). Dotacji udzielono m.in.: Związkom Ochotniczych Straży Pożarnych RP (32 500 tys. zł), Górskiemu Ochotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu (7 521 tys. zł), Tatrzańskiemu Ochotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu (5 842,3 tys. zł) oraz Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa MSWiA (1 200 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. kwota dotacji była niższa o 9 531,7 tys. zł.

Szczegółową kontrolą objęto sześć dotacji o łącznej wartości 48 828 336 tys. zł, co stanowiło 22% wszystkich wydatków na dotacje celowe udzielnych zawarte przez dysponenta części 42 w 2015 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazywanie 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. Zadania określone w umowach zostały zrealizowane. W 2015 r. nie wystąpiły przypadki wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli Tom I, str.333-351, 472, 483-516, 531-534)

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 10 053 232 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2014 r. o 20 451 tys. zł, tj. o 0,2%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług.

Wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 7 413 651,2 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. wzrosły o 103 810,8 tys. zł (tj. o 1,4%). Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał przede wszystkim z wyższego faktycznego średniorocznego zatrudnienia funkcjonariuszy w jednostkach organizacyjnych Policji i w Straży Granicznej w porównaniu z zatrudnieniem w 2014 r. (o 690 osób¹⁸). Kwota wydatków na wynagrodzenia określona w ustawie budżetowej nie została przekroczona.

W 2015 r. przeciętne zatrudnienie¹⁹ w części 42 wyniosło 143 001 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o 690 osób. Główną przyczyną wzrostu zatrudnienia było obsadzenie wakujących stanowisk funkcjonariuszy w ramach działu 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 408-411, Tom II, str. 313-314)

Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosło 825 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o 12 osób. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) w 2015 r. wyniosły 72 653 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2014 r. o 2 119 tys. zł, tj. o 3%. Przeciętne wynagrodzenie w 2015 r. wyniosło 7 335 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2014 r. było wyższe o 99 zł, tj. o 1,4%.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 406-408)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 8 632 534 tys. zł, tj. niemal 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 2,4%, tj. o 204 491 tys. zł. Najwyższe wydatki poniesiono na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych (8 173 512 tys. zł), które w porównaniu do 2014 r. wzrosły o 183 625 tys. zł. Wyższa niż w 2014 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych spowodowana była m.in. waloryzacją emerytur, rent i innych świadczeń oraz wzrostem liczby osób pobierających świadczenia w grupie emerytur i rent rodzinnych.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 362, Tom II, str. 92-93, 593-594)

Wydatki majątkowe (bez współfinansowania) zostały zrealizowane w kwocie 711 672 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach (720 219 tys. zł) i zostały poniesione głównie w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (613 581 tys. zł).

¹⁸ Wzrost o 921 osób w jednostkach organizacyjnych Policji oraz wzrost o 88 w Straży Granicznej. W pozostałych jednostkach organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych zatrudnienie funkcjonariuszy spadło łącznie o 5.

¹⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

Wydatki majątkowe w rozdziale 75405 – Komendy powiatowe Policji (345 323 tys. zł) zrealizowano m.in. na:

- 1) budowę nowych siedzib, przebudowę, rozbudowę, adaptację i modernizację obiektów oraz termomodernizację budynków – inwestycje na łączną kwotę 304 905 tys. zł,
- 2) zakup sprzętu na łączną kwotę 37 178 tys. zł, głównie sprzętu łączności, informatycznego, transportowego, pływającego i taboru lotniczego oraz sprzętu techniki specjalnej).

W porównaniu do 2014 r. wydatki majątkowe były wyższe o 40 623,6 tys. zł (tj. o 6,1%)²⁰.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 362, Tom II, str. 598-600)

Wydatki majątkowe Ministerstwa w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 63,2%, i wyniosły ogółem 12 532 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach.

Na wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6050) w 2015 r. przeznaczono kwotę 1 564 tys. zł, tj. 90,7 % planu wynoszącego 1 724 tys. zł, z czego m.in. na:

- 1) przebudowę budynku Ministerstwa przy ul. Domaniewskiej kwotę 1 477 tys. zł, tj. 90,2% planu wynoszącego 1 637 tys. zł,
- 2) przebudowę ze zmianą sposobu użytkowania budynku Ministerstwa przy ul. Rakowieckiej 2a (plan w wysokości 81 tys. zł wykorzystano w 100 %),
- 3) przebudowę parteru budynku Ministerstwa przy ul. Zawrat 30 w Warszawie z przystosowaniem do funkcji biurowo-mieszanej (plan w wysokości 6 tys. zł wykorzystano w 100%).

Na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6060) w 2015 r. wydatkowano kwotę 10 967 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu wynoszącego 11 006 tys. zł, w tym m. in. na:

- 1) budowę i wdrożenie Systemu Wymiany Certyfikatów SPOC na kwotę 1 200 tys. zł (100% planu),
- 2) zakup i montaż urządzeń zasilania gwarantowanego UPS na kwotę 240 tys. zł (100% planu),
- 3) modernizację systemu informatycznego Pobyt oraz Analitycznej Hurtowni Danych dla tego systemu na 200 tys. zł (100% planu),
- 4) zakup sprzętu komputerowego i urządzeń wielofunkcyjnych na kwotę 181 tys. zł (tj. 89,2% planu wynoszącego 203 tys. zł),
- 5) zakup oprogramowania na kwotę 159 tys. zł (87,8% planu wynoszącego 181 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 276-280, 305-306)

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wyniosły 137 431 tys. zł tj. 89,8% planu po zmianach (153 079 tys. zł) i zostały poniesione głównie (92,9%) w dziale 754 na realizację zadań przez:

- 1) Straż Graniczną m.in. w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych Programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (59 718 tys. zł) i Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów Programu Ogólnego „Solidarność...” (6 419 tys. zł),
- 2) Policję m.in. w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (13 714 tys. zł), Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (9 535 tys. zł), Programu „Uczenie się przez całe życie” Leonardo da Vinci, Hercule II, Hercule III, Erasmus+ (2 533 tys. zł),
- 3) Państwową Straż Pożarną na zadania realizowane w ramach PO Infrastruktura i Środowisko (3 359 tys. zł) oraz Małopolski Regionalny Program Operacyjny” (492 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 280-303, 595-597))

Na koniec 2015 r. zobowiązania w części 42 wyniosły 659 918,9 tys. zł. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń w łącznej kwocie 517 017,11 tys. zł (79,7%). W 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

²⁰ Zwiększenie wydatków majątkowych wystąpiło przede wszystkim w rozdziale 75405 Komendy powiatowe Policji w zakresie zadań inwestycyjnych i remontowych.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 377-383, Tom II, str. 99-100, Tom IX, str.483-484)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o podjęcie działań w celu zapewnienia ochrony interesów Skarbu Państwa w sprawie dotyczącej praw majątkowych do programu komputerowego SZBD JANTAR²¹.

W dniu 30 maja 2015 r. w imieniu Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych wniesiona została skarga kasacyjna na prawomocny wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 października 2014 r. (sygn. akt VI ACa 1845/13) oddalający apelację pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Spraw Wewnętrznych od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 20 września 2013 r. (sygn. akt III C 133/09) zasądającego od pozwanego na rzecz Mainframe Sp. z o.o. kwotę 720,0 tys. zł wraz z ustawowymi odsetkami. Ponadto, z uwagi na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2015 r. (sygn. SK 32/14), w dniu 19 sierpnia 2015 r. Minister Spraw Wewnętrznych reprezentujący Skarb Państwa wniósł skargę o wznowienie postępowania. Do czasu sporządzenia wystąpienia pokontrolnego postępowanie nie zostało zakończone.

Ministerstwo zaprzestało wykorzystywania programu komputerowego SZBD JANTAR w dniu 27 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 27, 183-202)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

1. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 107 564,2 tys. zł i stanowiły 54,5% planu po zmianach oraz 55,5% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Niepełne wykonanie planowanych wydatków w największym stopniu wystąpiło w ramach dwóch programów w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, tj.:

- Szwajcarsko-Polski Program Współpracy (plan 2 986 tys. zł, wykonanie 1 060 tys. zł, tj. 35,5%),
- RPO Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 (plan 4 144 tys. zł, wykonanie 2 249,9 tys. zł, tj. 54,3%).

Ponadto, nie wydatkowano żadnych środków w ramach PO Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (plan 53 272,7 tys. zł) oraz Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020, tj. Województwa Mazowieckiego (plan 10 859 tys. zł), Województwa Podkarpackiego (plan 3 541,2 tys. zł), Województwa Zachodniopomorskiego (plan 1 014,8 tys. zł), Lubuskiego RPO (plan 193 tys. zł) oraz PO Warmia i Mazury (17 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 280-285, 289-302, 304-305)

Niewykorzystanie tych środków wynikało m.in. z przeniesienia realizacji części zadań na rok 2016 r. (w tym zakup środków transportu), uzyskania oszczędności w związku z wyborem najtańszych ofert w prowadzonych postępowaniach przetargowych, braku ogłoszenia lub rozstrzygnięcia konkursów w ramach których można było aplikować o pozyskanie środków finansowych na realizację projektów.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 314-317)

Na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp dysponent części 42 zablokował w dniu 28 grudnia 2015 r. planowane wydatki w budżecie środków europejskich na łączną kwotę 83 837,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 384-387, 393-396)

2. Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich przez Ministerstwo wyniosło 18 050,4 tys. zł, tj. 78,6% planu po zmianach 22 968,5 tys. zł. W porównaniu do wykonania w 2014 r. (6 484,2 tys. zł) wydatki były większe o 278,4%.

(dowód: akta kontroli Tom VIII, str. 1-4)

W 2015 r. w MSWiA realizowano następujące Programy:

²¹ Wystąpienie pokontrolne nr KPB.410.001.05.2015 z dnia 22 kwietnia 2015 r.

1) Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka – Priorytet VII *Spółeczeństwo Informacyjne – Budowa elektronicznej administracji*, projekt „pl.ID”.

W roku 2014 wydatkowano na to zadanie kwotę 6 288 tys. zł. Na 2015 r. zaplanowano środki w wysokości 24 289 tys. zł, zaś budżet po zmianach wynosił 20 179 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 16 461,5 tys. zł, tj. 81,6% planu po zmianach, w tym:

- na wynagrodzenia oraz na pochodne od wynagrodzeń wydatkowano kwotę 1 683,4 tys. zł, co stanowi 10,2% wydatków ogółem, plan wykonano w 92,4%,
- na pozostałe wydatki bieżące wydatkowano kwotę 11 447,8 tys. zł, tj. 69,5% wydatków ogółem, plan wykonano w 98%,
- na wydatki majątkowe wydatkowano kwotę 3 329,3 tys. zł, tj. 20,2% wydatków ogółem, plan w wysokości 6 626,4 tys. zł wykonano w 50,2%.

2) Norweski Mechanizm Finansowy 2009-2014, dwa projekty realizowane przez Departament Polityki Migracyjnej dotyczące zagadnienia przeciwdziałania handlu ludźmi.

W 2014 r. wydatkowano na to zadanie kwotę 149 tys. zł. Na 2015 r. zaplanowano środki w wysokości 2 789 tys. zł, nie dokonywano zmian w ciągu roku. Wykonanie wydatków wyniosło 1 588,8 tys. zł, tj. 57% planu, w tym:

- na wynagrodzenia oraz na pochodne od wynagrodzeń wydatkowano kwotę 211,9 tys. zł, co stanowiło 13,3% wydatków ogółem, plan wykonano w 95%,
- na pozostałe wydatki bieżące wydatkowano kwotę 1 376,9 tys. zł, tj. 86,7% wydatków ogółem, plan wykonano w 53,7%,
- nie zaplanowano realizacji wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli Tom VIII, str. 1-4)

Ustalono, że przyczyną niskiego wykonania wydatków rzeczowych w programie NMF była m.in. rezygnacja z części planowanych zakupów oraz zmiana harmonogramu zadań (Planu Wdrażania Projektu) przy realizacji projektu pt. „Poprawa zdolności Polski do walki z handlem ludźmi”, polegająca na przeniesieniu części kampanii informacyjnej z 2015 r. na II kwartał 2016 r.

Kwoty niewykorzystane z budżetu środków europejskich w 2015 r. zgłoszono do blokady wydatków w wysokości: 1 121,6 tys. zł z programu NMF oraz 3 540,0 tys. zł z programu PO IG (wydatki rzeczowe i majątkowe).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 393, Tom VIII, str. 68-72, 196-104)

Badanie zmian w planie wydatków budżetu środków europejskich dokonanych w 2015 r. wykazało, że przeniesienia wydatków były dokonywane zgodnie z art. 171 i 195 ufp. Realizowane w trakcie roku zmiany planu finansowego wynikały z faktycznych potrzeb jednostki.

(dowód: akta kontroli Tom VIII str. 17-59)

Zbadane wydatki w łącznej kwocie 14 734,2 tys. zł (81,6% wydatków z budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia ogółem) zostały faktycznie poniesione w okresie kwalifikowalności i były one rzetelnie udokumentowane. Wyboru wykonawców dokonywano w trybie konkurencyjnym, w sposób oszczędny, tj. w oparciu o zasadę dążenia do uzyskania założonych efektów przy jak najniższej kwocie wydatku. Wszystkie badane wydatki były dokonywane zgodnie z planem finansowym i zostały przeznaczone na zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli Tom VIII, str. 75-292)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

1. Dysponent części 42, w celu bieżącego monitorowania wydatków środków budżetowych, przeznaczonych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych oraz zakupów rzeczowych i majątkowych związanych z obszarem bezpieczeństwa publicznego, gromadził informacje od służb (Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna i Biuro Ochrony Rządu) oraz

innych dysponentów bezpośrednio podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 244-245, Tom VI, str. 444-463)

W związku z realizacją zadań ustawowych Departament Porządku Publicznego Ministerstwa (dalej: DPP) pozyskiwał dane obejmujące m.in.:

- 1) informację o działalności Policji, określoną w art. 19 ust. 1-21 ustawy o Policji,
- 2) informację o działalności Policji i Straży Granicznej w zakresie prowadzonych postępowań przygotowawczych,
- 3) sprawozdanie z działalności Szefa Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, wraz ze zbiorczą analizą zgromadzonych w Centrum informacji kryminalnych,
- 4) sprawozdanie z funkcjonowania Krajowego Systemu Informatycznego (KSI).

Ponadto, Departament Porządku Publicznego cyklicznie pozyskiwał m.in.:

- 1) coroczny raport z Polskiego Badania Przestępczości,
- 2) meldunki o stanie kadr Policji,
- 3) sprawozdania z posiedzeń Wojewódzkich Zespołów Interdyscyplinarnych ds. Bezpieczeństwa Imprez Masowych,
- 4) informacje na temat stanu realizacji rządowych i resortowych programów, w tym Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015-19, Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-19, Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej, Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 245-248, 409-467, 494-520, Tom VI, str. 5-84, 154-159, 340-443)

2. Do kontroli wytypowano pięć działań, na realizację których zaplanowano najwyższe kwoty wydatków w ramach funkcji państwa: 2. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny i 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, tj.:

- 2.1.3.1. Służba patrolowa i obchodowa,
- 2.1.4.1. Bezpośrednia służba na drogach,
- 2.1.6.1. Ściganie sprawców przestępstw,
- 13.2.5.1 Emerytury oraz dodatki do emerytur,
- 13.2.5.2 Renty i świadczenia rodzinne oraz dodatki do tych świadczeń.

Działania te występowały odpowiednio w podzadaniach: 2.1.3. Działania służby prewencyjnej, 2.1.4. Bezpieczeństwo w ruchu drogowym, 2.1.6. Działania służb kryminalnej i śledczej i 13.2.5. Świadczenia społeczne żołnierzy i funkcjonariuszy, zadaniach: 2.1 Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości, 13.2. Świadczenia społeczne. Były one realizowane przez dysponentów III stopnia.

Największe wydatki poniesiono na następujące działania:

- 1) służba patrolowa i obchodowa, na realizację którego w 2015 r. ze środków budżetu państwa wydatkowano 3 289 613,7 tys. zł, a z budżetu środków europejskich 17 715,7 tys. zł, co stanowiło 98,74% planu po zmianach i 16,7% ogółu ww. wydatków zrealizowanych w 2015 r. w części 42.
- 2) bezpośrednia służba na drogach, na realizację którego w 2015 r. ze środków budżetu państwa wydatkowano 688 871,3 tys. zł, a z budżetu środków europejskich 2 841,7 tys. zł, co stanowiło 99,12% planu po zmianach i 3,5% ogółu ww. wydatków zrealizowanych w 2015 r. w części 42.
- 3) ściganie sprawców przestępstw, na realizację którego w 2015 r. ze środków budżetu państwa wydatkowano 2 672 335,3 tys. zł, a z budżetu środków europejskich 15 339,6 tys. zł, co stanowiło 99,22% planu po zmianach i 13,6% ogółu ww. wydatków zrealizowanych w 2015 r. w części 42.

Działania powyższe służyły osiągnięciu celu zadania 2.1. Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości. Celem zadania było zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Do pomiaru stopnia realizacji tego celu przyjęto miernik: średniookresowy

wskaźnik zagrożenia (średnia w danym okresie liczba przestępstw na 100 tys. ludności), który w 2015 r. wyniósł 179,3 przy planowanej wartości 228.

4) emerytury oraz dodatki do emerytur, na realizację których w 2015 r. ze środków budżetu państwa wydatkowano 6 373 598,7 tys. zł, co stanowiło 99,98% planu po zmianach i 32,3% ogółu wydatków zrealizowanych w 2015 r. w części 42.

5) renty i świadczenia rodzinne oraz dodatki do tych świadczeń, na realizację których w 2015 r. ze środków budżetu państwa wydatkowano 1 882 871,3 tys. zł, co stanowiło 99,99% planu po zmianach i 9,5% ogółu wydatków zrealizowanych w 2015 r. w części 42.

Działania powyższe służyły osiągnięciu celów zadania 13.2. Świadczenia społeczne. Celem zadania było zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego. Do pomiaru stopnia jego realizacji przyjęto jako miernik liczbę emerytów i rencistów przypadających na 1 pracownika organu emerytalnego w przeliczeniu na pełne etaty (w os.), który w 2015 r. wyniósł 543 przy planowanym mierniku <560.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 414-423)

W 2015 r. Komendant Główny Policji nie aktualizował wartości mierników w odniesieniu do ww. działań 2.1.3.1, 2.1.4.1 i 2.2.1.1, z uwagi na to, że nakłady finansowe na poszczególne działania nie były jedynym i głównym czynnikiem wpływającym na stopień realizacji miernika. Wartości ww. mierników za I półrocze nie wykazywały zagrożenia osiągnięcia zakładanej wartości miernika.

W działaniu 2.1.3.1 Służba patrolowa i obchodowa jako miernik przyjęto liczbę bezwzględną policjantów skierowanych do służby patrolowej i obchodowej wszystkich komórek organizacyjnych (poza Oddziałami Prewencji Policji i Samodzielnymi Pododdziałami Prewencji Policji)²². W planie wg ustawy budżetowej na 2015 r. przyjęto osiągnięcie tego wskaźnika na poziomie 5 010 686, a osiągnięto jego wykonanie na poziomie 5 008 540.

Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego wyjaśniła m.in., że *odchylenie między zaplanowaną wartością miernika na 2015 r., a wartością wykonaną było bardzo niewielkie, a założony poziom miernika osiągnięto w 11 garnizonach. Na wartość miernika wpłynęła m.in.: duża liczba wakatów w podstawowych komórkach służby prewencyjnej, absencja spowodowana szkoleniem podstawowym i stażem adaptacyjnym, odbiorem nadgodzin i zwolnieniami lekarskimi.*

W działaniu 2.1.6.1 Ściganie sprawców przestępstw jako miernik przyjęto poziom wykrywalności przestępstw w wybranych kategoriach (w %). W planie wg ustawy budżetowej na 2015 r. przyjęto osiągnięcie tego wskaźnika na poziomie ≥37, a osiągnięto jego wykonanie na poziomie 35,36. Uzyskanie niższego wskaźnika wykrywalności przestępstw²³ wynikało ze zmiany procedury karnej w 2015 r.

Dyrektor DPP wyjaśniła m.in., że *„obniżenie wskaźnika wykrywalności przestępstw jest efektem zmiany przepisów karnych tzw. „przepełnienia”. Z dniem 9 listopada 2013 r. (...) wprowadzono zmianę dotyczącą podniesienia progu kwotowego między przestępstwami a wykroczeniami przeciwko mieniu z kwoty 250,00 zł do kwoty ¼ minimalnego wynagrodzenia za pracę. Znaczna część czynów zabronionych przeciwko mieniu z ustalonym sprawcą w 2014 r. statystycznie została rozliczona jako wyczerpujące znamiona wykroczenia, a nie jako przestępstwo. W 2015 roku ten efekt zmian prawnych w kontekście wykrywalności oddziaływał cały rok.”*

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 414-415, Tom V, str. 434-435)

²² Liczba bezwzględna policjantów skierowanych do służby patrolowej i obchodowej wszystkich komórek organizacyjnych (poza Oddziałami Prewencji Policji i Samodzielnymi Pododdziałami Prewencji Policji) danej jednostki Policji obliczana jest na podstawie liczby faktycznie wykonanych służb patrolowych i obchodowych rozliczanych na zasadzie wielokrotności (8 godzin = 1 służba) w danym okresie sprawozdawczym.

²³ Wskaźnik wykrywalności przestępstw stanowiący stosunek liczby przestępstw wykrytych do ogólnej liczby przestępstw stwierdzonych wyrażone w %

W trakcie 2015 r. Zakład Emerytalno-Rentowy (ZER) dokonał aktualizacji wartości mierników ww. działań, które były następstwem zmian w planie budżetowym ZER w układzie tradycyjnym, wprowadzonych nowelizacją ustawy budżetowej.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 171)

Departament Porządku Publicznego monitorował w trakcie 2015 r. działania Policji m.in. poprzez:

- gromadzenie i analizowanie danych przedstawianych przez Policję, np.: miesięcznych meldunków o stanie kadr Policji, kwartalnych sprawozdań z realizacji planów działalności Ministra, półrocznych informacji KGP o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym o kontrolnych działaniach na drodze i raportów z Polskiego Badania Przestępczości;
- uczestnictwo Kierownictwa i pracowników DPP Ministerstwa w odprawach kadry kierowniczej Policji, podczas których prezentowane były dane statystyczne oraz formułowane oceny i zalecenia do dalszej realizacji priorytetowych zadań Policji;
- zwracanie się do Policji o przekazanie szczegółowych lub dodatkowych danych celem wytworzenia materiałów analitycznych na potrzeby kierownictwa Ministerstwa, np. dotyczących zajmowania przez protestujących rolników pasa drogi, tamowania i utrudniania ruchu;
- gromadzenie i przetwarzanie informacji w ramach corocznego „Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce”.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 433-469, Tom V, str. 294-325, Tom VI, str. 203-297)

Departament Budżetu MSW w trakcie realizacji budżetu prowadził analizę wydatkowania środków w oparciu o przedkładane przez ZER okresowe analizy (za pierwsze półrocze, trzy kwartały) stopnia wykonania wydatków z uwzględnieniem oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 165, 371)

W dwóch spośród pięciu działań dokonano aktualizacji wartości mierników ich realizacji, stosownie do zmian wprowadzanych w planie finansowym budżetu w układzie tradycyjnym. W 2015 r. Departament Budżetu MSW w odniesieniu do działań 13.2.5.1 i 13.2.5.2 dokonał w oparciu o półroczną analizę wydatkowania środków w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych oraz przedłożył przez ZER szczegółowe zestawienie wydatków w § 3110 Świadczenia społeczne oceny przewidywanego wykonania wydatków do końca 2015 r. W wyniku tej oceny przyjęto, że w 2015 r. wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe będą niższe od ujętych w planie z uwagi na niższy od przyjętego na etapie planowania przyrost liczby świadczeniobiorców oraz niższe od zakładanego przeciętne miesięczne świadczenie emerytalno-rentowe, co wynikało z wysokości uposażeń funkcjonariuszy przechodzących na emeryturę, wysokości świadczeń emerytów i rencistów ubywających oraz niższego od przyjętego na etapie planowania wskaźnika waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. Minister Spraw Wewnętrznych w związku z nadmiarem środków w § 3110 w planie wydatków zgłoszonym przez ZER w dniu 4 września 2015 r. zablokował planowane wydatki budżetowe w ww. paragrafie w kwocie 240 800 tys. zł i stosownie do art. 177 ust. 4 upf niezwłocznie powiadomił o tym fakcie Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 168, 384)

3. Program „pl.ID”

Celem programu „pl.ID” była modernizacja systemów informatycznych, w których prowadzone były rejestry PESEL oraz dowody osobiste. Program obejmuje swoim zakresem m.in.:

- 1) modernizację infrastruktury centralnej (serwerownie),
- 2) prace na kluczowych rejestrach państwowych Ministerstwa, w tym: modernizację rejestru PESEL, modernizację Rejestru Dowodów Osobistych (RDO), budowę Systemu Odznaczeń Państwowych (SOP), budowę Centralnego Rejestru Sprzeciwów (CRS) i budowę Bazy Usług Stanu Cywilnego (BUSC),
- 3) dostawę infrastruktury IT do gmin.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przeprowadziło w marcu 2012 r. ocenę stanu dotychczasowej realizacji zadań projektu „pl.ID”, w której wskazano na potrzebę zmiany dotychczasowego zakresu projektu i skupienia prac na doprowadzeniu do stworzenia

jednolitego i spójnego rejestru informatycznego spełniającego wszystkie warunki rejestru wzorcowego dla innych systemów ewidencyjnych w zakresie danych osób fizycznych. Biorąc powyższe pod uwagę Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji na posiedzeniu w dniu 21 marca 2012 r. zaakceptował propozycję Ministerstwa.

Ministrowie właściwi ds. wewnętrznych oraz administracji i informatyzacji ustalili zmianę dotychczasowej formuły realizacji projektu, zgodnie z którą zadania realizowane dotychczas przez Centrum Projektów Informatycznych miały być sukcesywnie przekazane do połowy 2013 r. w całości do Ministra Spraw Wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 250-259)

W dniu 25 lutego 2013 r. Minister Spraw Wewnętrznych podpisał z Centralnym Ośrodkiem Informatyki w Warszawie umowę nr 4/DSiA/2013 na wykonanie zadań z projektu „pl.ID”, w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 Priorytet VII Społeczeństwo Informacyjne – budowa elektronicznej administracji. Przedmiot umowy był realizowany na podstawie odrębnych zleceń, których łączna wartość nie mogła przekroczyć kwoty 121 623,5 tys. zł. Do ww. umowy zawarto 3 aneksy. W aneksie nr 3 z dnia 28 lutego 2015 r. ustalono m.in., że: Minister może udzielić zamówień do łącznej kwoty nie przekraczającej 109 000 tys. zł oraz, że strony umowy dopuszczają warunkowy odbiór zlecenia. Podpisanie aneksu nr 3 umożliwiło uruchomienie z dniem 1 marca 2015 r. Systemu Rejestrów Państwowych zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego, przy jednoczesnym zobowiązaniu COI do dalszych prac w ramach uzgodnionego wynagrodzenia. Wprowadzone zmiany pozwoliły na wdrożenie produkcyjnego systemu przy jednoczesnym przesunięciu jego końcowego odbioru oraz wypłaty całego wynagrodzenia na termin późniejszy uzależniony od usunięcia wszelkich rozbieżności w funkcjonowaniu systemu.

W 2013 r. przychody COI ze sprzedaży netto, w ramach umowy nr 4/DSiA/2013, wyniosły 77 151,8 tys. zł, przy poniesionych kosztach 55 503,4 tys. zł, co daje nadwyżkę przychodów nad kosztami w wysokości 21 648,4 tys. zł. W 2014 r. odpowiednio przychody stanowiły 6 160,6 tys. zł, koszty 18 962,3 tys. zł, a COI odnotowało stratę w wysokości – 12 801,7 tys. zł. W trakcie kontroli NIK w dniu 16 marca 2016 r. Departament Ewidencji Państwowych Ministerstwa Cyfryzacji przedstawił nową zmniejszoną wartość przychodów COI ze sprzedaży netto, która w 2014 r. wyniosła 3 973,4 tys. zł. Ustalono, że dokonana korekta jest niezgodna z wielkością przychodów uzyskanych z realizacji zadań w ramach projektu „pl.ID”, tj. w kwocie 6 160,6 tys. zł, przedstawioną w „Sprawozdaniu z działalności Centralnego Ośrodka Informatyki za okres 1 stycznia – 31 grudnia 2014 r.”

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 1-33, 34-68, 177, 208, 229, 245, Tom VIII, str. 243, Tom X, str. 78-81)

Ujęta w planie kontroli resortowej Ministerstwa na 2015 r. kontrola w Centralnym Ośrodku Informatyki w zakresie prawidłowości realizacji wybranych projektów informatycznych w latach 2012-2014 nie została przeprowadzona. Celem kontroli miało być dokonanie oceny jakości oprogramowania wytworzonego przez COI dla Ministerstwa ze szczególnym uwzględnieniem realizacji umowy 4/DSiA/2013 oraz prowadzenia gospodarki finansowej COI. Następnie planowana kontrola została przełożona z pierwszego półrocza 2015 r. na IV kwartał 2015 r. W dniu 20 października 2015 r. poinformowano dyrektora COI, że w dniach od 9 listopada do 31 grudnia 2015 r. odbędzie się kontrola, a pismem z dnia 23 października 2015 r. poinformowano o zawieszeniu kontroli. Jako powód wskazano przekształcenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(dowód: akta kontroli Tom X, str. 4-7)

Minister w dniu 1 grudnia 2015 r. skierował do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z zawartą umową na dostawę sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem oraz oprogramowaniem antywirusowym. Postanowieniem Prokuratora Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 grudnia 2015 r. wszczęte zostało śledztwo w sprawie wyrządzenia w okresie od stycznia 2015 r. do dnia 15 października 2015 r. szkody majątkowej w wielkich rozmiarach w mieniu Skarbu

Państwa poprzez niedopełnienie obowiązków służbowych przez pracowników Ministerstwa w związku z przeprowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego i zawarciem w dniu 15 października 2015 r. umowy na dostarczenie nowych i nieużywanych 3 704 szt. sprzętu (kompletny i gotowy do uruchomienia zestaw komputerowy, w tym stacja robocza, klawiatura, monitor, mysz) wraz z oprogramowaniem oraz oprogramowania antywirusowego uprawniającego do objęcia ochroną 10 717 stacji roboczych o wartości 12 974,5 tys. zł, tj. o czyn z art. 296 § 1 i 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny²⁴. Wykonawca realizujący tę umowę nie był w stanie dostarczyć sprzętu i oprogramowania o ustalonych parametrach, umowa nie została wykonana w terminie i nie zawierała postanowień dotyczących kar umownych w razie jej niewykonania lub nienależytego wykonania.

(dowód: akta kontroli Tom VII, str. 343-347)

4. Przebudowa budynku przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie

W latach 2014-2015 przebudowa budynku Ministerstwa przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie była realizowana przez wykonawcę „Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „Elko” s.c. Tadeusz Siekierski, Michał Siekierski” (umowa BAF-VI-2374-6-2/2-PN/2014).

(dowód: akta kontroli Tom IX, str. 36-111)

W trakcie prowadzonej przebudowy (po dokonaniu demontażu materiałów zawierających azbest) stwierdzono, że dokumentacja projektowa nie przewiduje pełnego zabezpieczenia przeciwpożarowego wszystkich elementów budowlanych budynku, w tym w szczególności stalowej konstrukcji nośnej. Ministerstwo w grudniu 2014 r. uzyskało ekspertyzę techniczną z której wynikało m.in., że należy opracować dla całej konstrukcji stalowej budynku zabezpieczenie przeciwpożarowe, łącznie z belkami stalowymi podtrzymującymi stropowe płyty żelbetowe oraz elementami montażowymi wykonanymi do umocowania wykonanej elewacji z płyt warstwowych. Dalsze prowadzenie robót budowlanych zgodnie z posiadaną decyzją o pozwoleniu na budowę naraża Inwestora na dodatkowe koszty, ze względu na brak opracowanego projektu wykonawczego technologii zabezpieczenia przeciwpożarowego całej stalowej konstrukcji budynku.

(dowód: akta kontroli Tom IX, str. 128-132)

Z uwagi na znaczne opóźnienie wykonawcy robót w odniesieniu do terminów wynikających z umowy BAF-VI-2374-6-2/2-PN/2014 w dniu 15 kwietnia 2015 r. Ministerstwo odstąpiło od jej realizacji. W dniu 6 maja 2015 r. zamawiający dokonał przejęcia budynku od wykonawcy. Po odstąpieniu od umowy Warszawskie Centrum Postępu Techniczno-Organizacyjnego Budownictwa WACETOB Sp. z o.o. opracowało „Analizę ekonomiczną dotyczącą opłacalności przebudowy budynków typu LIPSK, polegającej na dostosowaniu ich do stanu zgodnego z wymogami obowiązujących przepisów w aspekcie budowy nowego obiektu”. W analizie wskazano, że zakończenie przebudowy budynku przy ul. Domaniewskiej 36/38 jest uzasadnione technicznie i ekonomicznie, a koszt dokończenia robót oszacowano na kwotę ponad 9,6 mln. zł.

(dowód: akta kontroli Tom IX, str. 141-142, 144, 237, 261-265)

W październiku 2015 r. Ministerstwo zawarło umowę z firmą EMKA Mirosław Kosiorek na opracowanie „Audytu dotyczącego bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa konstrukcji budynku przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie” wraz z ekspertyzą odnoszącą się do spełnienia wymagań związanych z zabezpieczeniem przeciwpożarowym stalowych elementów konstrukcyjnych²⁵. Powyższą ekspertyzę, celem jej uzgodnienia, przesłano do Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej. W dniu 15 lutego 2016 r. Mazowiecki Komendant Wojewódzki PSP wydał dwa postanowienia, w których wyraził zgodę na zastosowanie zamiennych rozwiązań mających na celu zapewnienie warunków ochrony przeciwpożarowej.

W trakcie kontroli w Ministerstwie prowadzone były prace zmierzające do przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia na opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego (PFU), poprzedzonego inwentaryzacją stanu istniejącego. Po opracowaniu PFU

²⁴ Dz. U Nr 88, poz. 553 ze zm.

²⁵ Za opracowanie zapłacono 58,1 tys. zł.

przeprowadzona ma zostać procedura wyboru wykonawcy, którego zadaniem będzie zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych.

Po odstąpieniu od umowy BAF-VI-2374-6-2/2-PN/2014, Ministerstwo nie mogło eksploatować budynku przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie z powodu nie zakończenia wszystkich robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 203-236, Tom IX, str. 261-265)

Przeprowadzona od dnia 19 lutego 2015 r. do dnia 15 kwietnia 2015 r. kontrola przez Departament Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa w Biurze Administracyjno-Finansowym (BAF) Ministerstwa w zakresie realizacji ww. zadania inwestycyjnego wykazała, że głównymi przyczynami opóźnień były niewłaściwe działania BAF w zakresie planowania inwestycji oraz błędne decyzje na etapie jej realizacji. Stwierdzono, że w trakcie realizacji inwestycji BAF nie stosowało skutecznych rozwiązań (narzędzi), które pozwoliłyby monitorować i rozliczać z uwzględnieniem czasu i kosztów postępu prac, odpowiednio wcześniej wykrywać zagrożenia dla realizowanego zadania, skutecznie zapobiegać materializacji ryzyk oraz podejmować działania naprawcze.

(dowód: akta kontroli Tom IX, str. 241-247, 268-274)

Oględziny budynku przy ul. Domaniewskiej 36/38, wykazały m.in. wykonanie elewacji zewnętrznej wraz ze ścianami przyziemia. Na I piętrze w pomieszczeniu nr 176 stwierdzono elementy stropowe konstrukcji stalowej, które nie zostały obudowane, a w części zachodniej korytarza nie dokonano uzupełnień ścian działowych korytarza dochodzących do ściany osłonowej. W pomieszczeniach budynku, gdzie dokonywano oględzin funkcjonowała instalacja centralnego ogrzewania.

(dowód: akta kontroli Tom IX, str. 133-140)

Po kontroli wykonania budżetu w 2014 r. NIK wnioskowała o przeprowadzenie porównawczej analizy ekonomicznej alternatywnych rozwiązań polegających na dostosowaniu pięciu obiektów typu Lipsk do stanu zgodnego z postanowieniami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 grudnia 2010 r.²⁶ lub przyjęciu rozwiązania polegającego na budowie nowego obiektu przy ul. Batorego 5 w Warszawie.

W lipcu 2015 r. Warszawskie Centrum Postępu Techniczno-Organizacyjnego Budownictwa WACETOB Sp. z o.o. sporządziło "Analizę ekonomiczną dotyczącą opłacalności przebudowy budynków typu Lipsk, polegającej na dostosowaniu ich do stanu zgodnego z wymogami obowiązujących przepisów", w porównaniu do budowy nowego obiektu.

Z analizy tej wynikało, iż mniej kosztowna (o około 9,5 mln zł) będzie budowa nowego obiektu przy ul. Batorego 5, niż przebudowa siedziby przy ul. Pawińskiego 17/21. Dodatkowo wykonanie nowej placówki zredukuje koszty (o ok. 60%) ponoszone przy eksploatacji obecnie zajmowanych budynków oraz usprawni działanie Urzędu.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że: „aktualnie trwają rozważania Kierownictwa MSWiA nad koncepcją budowy nowego obiektu i nie zostały jeszcze podjęte w tym zakresie decyzje, co do zasadności i możliwości sfinansowania tej inwestycji (...) W odniesieniu do nieruchomości przy ul. Pawińskiego 17/21 nie przewiduje się żadnych inwestycji.”

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 26, 101-181)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie efektów rzeczowych prowadzonej działalności stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zakresie realizacji przedmiotu umowy nr 4/DSiA/2013 (projekt „pl.ID”), nierzetelnie weryfikowano wyceny prac zleconych do Centralnego Ośrodka Informatyki. Ustalono, że nieprawidłowe oszacowanie wysokości wynagrodzenia skutkowało wypracowaniem przez ten podmiot w 2013 r. nadwyżki przychodów nad kosztami, których udział wyniósł 28%, a w kolejnym 2014 r. odnotowano stratę (stosunek przychodów do kosztów stanowił

²⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 13 grudnia 2010 r. w sprawie wymagań w zakresie wykorzystywania wyrobów zawierających azbest oraz wykorzystywania i oczyszczania instalacji i urządzeń, których były lub są wykorzystywane wyroby zawierające azbest (Dz. U. 2011 nr 8 poz. 31).

–207%). Ministerstwo wystąpiło do COI z propozycją zawarcia Aneksu nr 3 do umowy nr 4/DSiA/2013 obejmującego w szczególności zmniejszenie wynagrodzenia z tytułu wykonywanych prac z kwoty 121 623,5 tys. zł do 109 000 tys. zł. Centralny Ośrodek Informatyki uwzględniając dotychczasowe koszty realizacji zleceń, szacowane koszty, jakie jeszcze poniesie w związku z realizacją zleceń, zobowiązań umownych oraz rentowności przedsięwzięcia zaproponował obniżenie kwoty wynagrodzenia, przedstawiając jednocześnie zmiany wynagrodzenia w odniesieniu do zleceń niezakończonych. W związku z powyższym m.in. cena za realizację czterech zleceń została obniżona do kwoty 1,23 zł za każde z nich. Zlecenia te dotyczyły:

- 1) „Realizacji prac programistycznych RDO, instalacja oraz testy Rejestru Dowodów Osobistych – etap II” wycenionych na 19 692 godziny,
- 2) „Zaprojektowania, realizacji i uruchomienia produkcyjnego dedykowanej dla MSW platformy e-usług etap I oraz pakietów obligatoryjnych ustawowo i e-usług informacyjnych na tej platformie” wycenionych na 10 299 godziny,
- 3) „Przygotowania i obsługi testów zewnętrznych i integracyjnych Systemu Rejestrów Państwowych oraz udzielenie wsparcia technicznego i asysty merytorycznej w trakcie realizacji testów” wycenionych na 8 420 godziny,
- 4) „Przeprowadzenia działań w zakresie migracji danych i wdrożenia Systemu Rejestrów Państwowych (SRP) oraz udzielenie wsparcia technicznego i asysty merytorycznej w trakcie realizacji migracji i wdrożenia” wycenionych na 13 523 godziny.

W udzielonych wyjaśnieniach stwierdzono, że strony umowy negocjując wynagrodzenie dla ww. czterech zleceń dążyły do realizacji projektu „pl.ID”, zgodnie z przyjętymi założeniami budżetu projektu.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 1-33, 34-68, 177, 208, 229, 245, Tom X, str. 78-81, 105)

Minister (Właściciel Programu) nie powołał Zespołu Audytowo-Kontrolnego wchodzącego w skład struktury zarządzania projektem „pl.ID”, co było niezgodne z obowiązującą strukturą zarządzania programem określoną w § 4 ust. 1, pkt 4 zarządzenia Nr 43 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 maja 2013 r. w sprawie struktury zarządzania projektem „pl.ID”²⁷. Od dnia 23 stycznia 2014 r. Minister wprowadził zmianę do tego zarządzenia, w której wykreślono ze struktury zarządzania na poziomie Programu Zespół Audytowo-Kontrolny. Jednocześnie zmieniono brzmienie § 4 ust. 2 poprzez wskazano tego organu jako podmiot uzupełniający strukturę zarządzania na poziomie Programu. Określono, że Zespół Audytowo-Kontrolny będzie wspierał Radę Programu w zakresie monitorowania poprawności realizacji Programu.

Minister wyjaśnił, że „Zespół Audytowo-Kontrolny był ciałem doradczym o charakterze wspierającym i doradczym i jedynie uzupełniał strukturę zarządzania na poziomie programu. W 2013 r. podjęto działania mające na celu powołanie przedmiotowego zespołu. Pismem z dnia 10 października 2013 r. (...) zwrócono się m.in. do BM, DKSİW, BAF oraz BOIN z prośbą o wskazanie pracowników właściwych merytorycznie w zakresie audytu i kontroli w celu powołania Zespołu Audytowo-Kontrolnego w ramach Programu „pl.ID”. Niestety ostatecznie nie doszło do powołania zespołu.

Zdaniem NIK niepowołanie tego Zespołu w skład struktury zarządzania projektem, mogło negatywnie wpłynąć na możliwość sprawnego i efektywnego zarządzania programem, skuteczną jego realizację oraz właściwą koordynację i kontrolę podejmowanych działań przez Właściciela i Kierownika Programu.

(dowód: akta kontroli Tom VIII, str. 441-452, Tom X, str. 97-98)

Ministerstwo zarządzeniem nr 19 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lipca 2015 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Centralny Ośrodek Informatyki”²⁸, doprecyzowało i uregulowało zasady prowadzenia ewidencji przychodów i kosztów z tytułu realizowania zadań zaleconych przez Ministra. Dodatkowo wprowadziło zasadę rozliczania umów

²⁷ Dz. Urz. MSW, poz. 48.

²⁸ Dz. Urz. MSW, poz. 28.

realizowanych na rzecz Ministerstwa po ich zakończeniu, zasadę przedstawiania kalkulacji ofertowej przed przystąpieniem do realizacji zadania oraz monitorowania rentowności umów realizowanych przez COI. Zdaniem NIK były to działania właściwe, jednakże spóźnione z punktu widzenia zapewnienia prawidłowej realizacji umowy nr 4/DSiA/2013 z dnia 25 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli Tom VIII, str. 250-254, Tom X, str. 228-234)

W okresie realizacji umowy nr 4/DSiA/2013 z dnia 25 lutego 2013 r., wystąpiły częste zmiany kierowników programu (osoby odpowiedzialnej merytorycznie za nadzór nad prawidłowością i terminowością realizacji przedmiotu umowy). Funkcję tę w okresie realizacji umowy sprawowało siedem osób. W udzielonych wyjaśnieniach stwierdzono, że wysoki stopień rotacji na stanowisku kierownika programu związany był m.in. z bardzo dużym zakresem prowadzonych prac, obciążeniem pracą, napiętym harmonogramem realizacji prac oraz skomplikowaniem projektu. W ocenie NIK niestabilność zatrudnienia na ww. stanowisku nie sprzyjała płynnej i sprawnej realizacji projektu „pl.ID”.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 6, Tom X, str. 95-97)

2. Rozpoczęcie przebudowy budynku bez posiadania kompletnej dokumentacji projektowej, znaczące opóźnienia w realizacji inwestycji spowodowały, że w 2015 r. nie zostało zakończone zadanie pn. „Przebudowa budynku MSW przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie”. Przewlekłość w realizacji przebudowy skutkowała tym, że zawarta umowa nr 797/2013/Wn-07/0A-TR-KU/D z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w dniu 5 grudnia 2013 r. o dofinansowanie zadania „Termomodernizacja budynku MSW przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie” została wykorzystana w wysokości 330,3 tys. zł, tj. 10,5% zaplanowanej kwoty dofinansowania 3 139,4 tys. zł. Ministerstwo wykorzystało dofinansowanie na modernizację systemu wentylacji. Ponadto z uwagi na zwłokę wykonawcy w opracowaniu i przekazaniu dokumentacji projektowej Ministerstwo utraciło możliwość skorzystania z dofinansowania przyznanego z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, tj. w kwocie 450,2 tys. zł. Środki te miały zostać przeznaczone na zdjęcie, wywóz i utylizację materiałów zawierających azbest. Ustalono, że po wypowiedzeniu umowy i przejęciu budynku od wykonawcy robót w dniu 6 maja 2015 r. Ministerstwo prowadziło dalsze działania przygotowawcze do opracowania dokumentacji projektowej niezbędnej do zakończenia przebudowy. W ciągu blisko jednego roku, tj. od maja 2015 r. do końca marca 2016 r. opracowano m.in. „Analizę ekonomiczną dotyczącą opłacalności przebudowy budynków typu LIPSK, polegającej na dostosowaniu ich do stanu zgodnego z wymogami obowiązujących przepisów w aspekcie budowy nowego obiektu”, wykonano „Audyt dotyczący bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa konstrukcji budynku przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie” wraz z ekspertyzą oraz uzyskano dwa postanowienia Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP uzgadniające zamienne rozwiązania warunków ochrony przeciwpożarowej.

Nierzetelność działań w zakresie weryfikacji wyceny nakładów niezbędnych do zakończenia realizacji przebudowy budynku MSW przy ul. Domaniewskiej 36/38 spowodowała, że dokonana wycena przez WACETOB Sp. z o.o. była zawyżona o 2 060,1 tys. zł, tj. o wartość planowanych do wykonania robót instalacyjnych. Ministerstwo realizując wiosek pokontrolny zleciło wykonanie „Analizy ekonomicznej dotyczącej opłacalności przebudowy budynków typu LIPSK, polegającej na dostosowaniu ich do stanu zgodnego z wymogami obowiązujących przepisów w aspekcie budowy nowego obiektu”. W analizie tej w kosztorysie budowlanym - załącznik nr 1D, ujęto wycenę robót dotyczących wykonania:

- 1) instalacji i urządzenia zaopatrzenia w ciepło o wartości 1 427,1 tys. zł,
- 2) instalacji i urządzeń techniki wentylacyjnej o wartości 633,7 tys. zł.

Kontrola NIK ustaliła, że powyższe roboty zostały już wykonane i odebrane (rozliczone) przez Ministerstwo odpowiednio w dniach 20 marca 2015 r. i 2 lutego 2015 r.

Negatywnym skutkiem przewlekłej realizacji przebudowy budynku przy ul. Domaniewskiej 36/38 będzie odsunięcie w czasie możliwości rozpoczęcia eksploatacji tego budynku, w którym zaplanowano rozmieszczenie siedmiu departamentów, tj. Departamentu Zdrowia, Departamentu Zezwoleń i Koncesji, Departamentu Spraw Obywatelskich, Departamentu

Administracji Publicznej, Departamentu Teleinformatyki, Departamentu Polityki Migracyjnej i Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 177, Tom IX, str. 268-274, Tom IX, str. 163-202, 242)

Zdaniem NIK, działający w Ministerstwie system kontroli zarządczej, w odniesieniu do prawidłowego przygotowania i zrealizowania zadania pn. „Przebudowa budynku MSW przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie, nie był w pełni skuteczny. Wyżej opisane działania Ministerstwa były prowadzone przewlekłe i mało efektywnie, ponieważ w dalszym ciągu nie opracowano dokumentacji projektowej na zakończenie przebudowy tego budynku.

NIK zauważa jednak, że w Ministerstwie prowadzone są prace zmierzające do przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia na opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego niezbędnego do zakończenia inwestycji.

3. Sprawozdania

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),

a także

- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdania za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Dane wykazane w sprawozdaniach łącznych dysponenta części 42 wynikały ze sprawozdań jednostkowych jednostek podległych.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 275-284, 292-383, 414-424, Tom II, str. 88-157, 280-305)

Dysponent III stopnia sporządził wymagane sprawozdania roczne: Rb-23, Rb-27, Rb-28, RB-BZ1, Rb-N i Rb-Z (nie wystąpiły należności ani zobowiązania wymagalne podlegające wykazaniu w sprawozdaniach), Rb-28 Programy, Rb-28 UE.

Sprawozdania Ministra sporządzone zostały w Ministerstwie na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i pokazywały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2015 roku.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 252-299, 320-335, Tom VIII, str. 2-16)

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji systemu kontroli zarządczej ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, a ich działanie NIK oceniła jako skuteczne.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 58-87, Tom III, str. 251)

Sprawozdania dysponenta części 42 i dysponenta III stopnia zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, poprawnie pod względem formalno-rachunkowym oraz stosownie do

przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej²⁹ i sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁰ (dalej rozporządzenia o sprawozdawczości), a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³¹. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 88-157, 280-305, Tom III, str. 254)

Dysponent części 42 sporządził sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28 za okres od 1 stycznia do 15 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 158-165)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

4.1. Zasady (polityka) rachunkowości

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 (politykę) rachunkowości Ministerstwa jako dysponenta trzeciego stopnia oraz dysponenta funduszu celowego CEPiK określono w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Nr 37 z dnia 18 września 2014 r., zmienionym zarządzeniami nr 52 z dnia 31 grudnia 2014 r. i nr 7 z dnia 30 grudnia 2015 r.

Ponadto, Dyrektor Generalny MSW w zarządzeniu Nr 49 z dnia 24 grudnia 2014 r. r.³² określił zasady obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 1-51, Tom III, str. 4-163, 172-250)

W związku z przekształceniem z dnia 16 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r.³³ Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, księgi rachunkowe prowadzone dla Ministra Spraw Wewnętrznych zostały zamknięte z dnia 15 listopada, a na dzień 16 listopada 2015 r. zostały otwarte księgi rachunkowe dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 158-165)

4.2 Inwentaryzacja

W Ministerstwie przeprowadzono inwentaryzację rzeczowych składników majątkowych na dzień 31 grudnia 2015 r. na podstawie decyzji nr 1 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 11 lutego w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej, która dokonała spisu z natury m.in. środków trwałych i pozostałych środków trwałych. W protokole z dnia 15 stycznia 2016 r. komisja stwierdziła wystąpienie niedoborów w łącznej ilości 1 156 szt. o wartości 3 739,1 tys. zł oraz nadwyżek w ilości 168 szt. o wartości 817,5 tys. zł, które zostały rozliczone w księgach rachunkowych za 2015 r.

Według ustaleń komisji w obszarze inwentaryzacji wystąpiły nieprawidłowości polegające m.in. na: pozostawianiu w ewidencji składników majątku przypisanych do pracowników, którzy nie byli już zatrudnieni w Ministerstwie, użytkowaniu majątku w innych lokalizacjach niż wskazano w ewidencji, przekazywaniu składników majątku innym jednostkom bez

²⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.).

³⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

³¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

³² Zmienione zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 2015 r.

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 1946).

dokumentów użyczenia. Do dnia zakończenia kontroli nie odnaleziono sprzętu ujętego w 594 pozycjach, o łącznej wartości początkowej 744,6 tys. zł (wartość netto 0 zł).

NIK pozytywnie ocenia zatwierdzenie w dniu 31 marca 2016 r. przez Dyrektora Generalnego wniosku Dyrektora BAF o podjęcie m.in. następujących działań:

- 1) uznanie niedoborów w wysokości 744,6 tys. zł za szkodę w mieniu Ministerstwa, powołanie zespołu międzydepartamentowego celem ustalenia wszystkich okoliczności, w tym wskazania osób winnych,
- 2) niezwłoczne przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątkowych znajdujących się w Departamencie Teleinformatyki, rozliczenie jej wyników i przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (w przypadku wystąpienia niedoborów).

(dowód: akta kontroli Tom IX, str. 309, 344-353)

4.3. Ewidencja operacji gospodarczych dysponenta III stopnia

Badanie dowodów księgowych dotyczących ponoszonych w 2015 r. przez dysponenta III stopnia kosztów działalności, przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2015 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu określenia tego zbioru dokonano analizy wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 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 500 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania 82 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych stosując statystyczną metodę monetarną³⁴ na kwotę 66 897,9 tys. zł. Z badania wyłączono trzy dowody księgowe na łączną kwotę 133,0 tys. zł (czeki). Niezależnemu badaniu poddano także 38 dowodów (zapisów) księgowych dobranych w sposób celowy na kwotę 26 809,0 tys. zł oraz 10 faktur wybranych w ramach badania analitycznego ksiąg rachunkowych na kwotę 158,9 tys. zł³⁵.

Badaniem objęto łącznie 127 dowodów księgowych na kwotę 93 732,8 tys. zł (44,9% wydatków zrealizowanych przez dysponenta III stopnia). Dobraną w opisany powyżej sposób próbę objęto kontrolą w zakresie spełniania wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodów, kontroli bieżącej i dekretacji oraz poprawności zapisu w księgach rachunkowych. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone pod względem formalnym za wyjątkiem dwóch dowodów na łączną kwotę 96,7 tys. zł. Ponadto stwierdzono występowanie błędu systematycznego dotyczącego adnotacji o zakwalifikowaniu lub niezakwalifikowaniu wydatku jako strukturalny.

Ustalone
nieprawidłowości

1. W zarządzeniu Dyrektora Generalnego MSW w sprawie wprowadzenia „Zasad (polityki) rachunkowości...” przy określeniu metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego nie wskazano sposobu wyceny jednakowych rzeczowych składników

³⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

³⁵ Zgodnie z metodyką szczegółową „Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych z zastosowaniem technik IT – FK-skan wersja 2.0”.

obrotowych nabywanych w różnych cenach. Obowiązek taki wynika z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 4-164)

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił m.in., że: „użytkowany w Ministerstwie system gospodarki materiałowej Ft_GM wskazany w zasadach (polityce) rachunkowości, nakłada konieczność określenia metody rozchodu materiałów z magazynu (w systemie ustalono zasadę FIFO).”

(dowód: akta kontroli Tom IX, str. 288)

W ocenie NIK określenie metody wyceny zapasów jednakowych rzeczowych składników obrotowych nabywanych w różnych cenach powinno zostać ujęte wprost w zasadach (polityce) rachunkowości, zgodnie z postanowieniami ustawy o rachunkowości.

2. W odniesieniu do pisma z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie opłaty za korzystanie z sieci VISION (element systemu informacyjnego Schengen) w wysokości 89,3 tys. zł stwierdzono, że dokument ten został ujęty w księgach rachunkowych pod błędną datą, tj. jako datę operacji i datę wystawienia wskazano 24 lipca 2015 r.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1) i 2) ustawy o rachunkowości zapis księgowy powinien zawierać datę operacji gospodarczej oraz określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji.

Ponadto, według wyciągu bankowego opis przelewu brzmiał „zwrot nadpłaty fv 103/07/2015 i 104/07/2015 gtc”, co było niezgodne z treścią operacji gospodarczej, a stosownie do art. 23 ust. 2 pkt 3) ustawy o rachunkowości zapis księgowy powinien zawierać zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji.

Dyrektor BAF wyjaśniła, że błędne wskazanie daty operacji oraz wystawienia dokumentu „stanowi omyłkę pisarską”, natomiast mylny opis treści przelewu bankowego „został omyłkowo powielony z poprzedniego dekrety wyciągu bankowego”.

(dowód: akta kontroli Tom IX, str. 328)

3. Zobowiązanie wynikające z faktury nr FV/808/2015 na kwotę 7,4 tys. zł na stworzenie serwisu internetowego służby zdrowia MSW zakwalifikowano jako środki trwałe w budowie (inwestycje), podczas gdy zgodnie z umową zakup dotyczył wartości niematerialnych i prawnych, tj. autorskich praw majątkowych lub pokrewnych.

Zgodnie z zakładowym planem kont, stanowiącym załącznik nr 3 do zarządzenia Nr 37 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 18 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, zakup ten powinien zostać ujęty bezpośrednio na koncie 020 Wartości niematerialne i prawne z określeniem sposobu umorzenia. Odpowiedniego przeksięgowania dokonano w dniu 15 stycznia 2016 r., nr dowodu Pk-b/6395/XII, na podstawie dokumentu OT.

Zastępca Dyrektora BAF wyjaśniła m.in., że wartości niematerialne i prawne „zostały zaksięgowane na koncie 080 w celu ujęcia wszystkich poniesionych nakładów inwestycyjnych”.

(dowód: akta kontroli Tom IX, str. 344)

W ocenie NIK w odniesieniu do wartości niematerialnych i prawnych nie stosuje się konta 080 Środki trwałe w budowie. Powinny być one księgowane bezpośrednio na koncie 020 Wartości niematerialne i prawne. Wartości niematerialne i prawne nie stanowią środków trwałych w budowie, zdefiniowanych w art. 3 ust. 1 pkt 16 ustawy o rachunkowości. Ponadto, zgodnie z zakładowym planem kont Ministerstwa powinny być one ewidencjonowane na koncie 020.

4. Stwierdzono występowanie błędu systematycznego polegającego na nie zamieszczaniu na dokumentach finansowo-księgowych adnotacji odnośnie zakwalifikowania lub niezakwalifikowania wydatku jako strukturalny. Brak adnotacji stwierdzono na 70 z 89 dowodów księgowych (tj. 78,7%), podczas gdy stosownie do postanowień §15 pkt 3

zarządzenia nr 49 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 24 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Funduszu CEPIK” kontrola pod względem merytorycznym dowodu księgowego obejmuje odnotowanie istotnych cech dokonanego zakupu, a w szczególności zakwalifikowanie do wydatków strukturalnych zgodnie z zasadami określonymi w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o finansach publicznych poprzez zamieszczenie adnotacji w brzmieniu „zakwalifikowano do wydatków strukturalnych kod", natomiast brak kwalifikacji do wydatków strukturalnych należy opatrzyć adnotacją „wydatek niestukturalny”.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 179, Tom IX, str. 508-509)

Dyrektor BAF wyjaśniła m.in., że: „do każdego dokumentu finansowo-księgowego dołączona jest pieczęć-potwierdzenie dokonania kontroli merytorycznej (...). Na przedmiotowej pieczęci komórki merytoryczne w miejscu przeznaczonym dla adnotacji „wydatek niestukturalny” wstawiały znak „-”, co jest jednoznaczne, że dany wydatek nie został zakwalifikowany do wydatków strukturalnych”.

(dowód: akta kontroli Tom IX, str. 310)

W ocenie NIK wszelkie adnotacje na dowodach księgowych powinny być dokonywane w sposób ustalony w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, tj. w tym przypadku poprzez naniesienie adnotacji „wydatek niestukturalny”.

5. Wykonanie planu finansowego funduszu celowego Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego

5.1. Planowanie i wykonanie przychodów i wydatków

Opis stanu
faktycznego

Projekt planu finansowego FMBP na 2015 r. opracowano m.in. w oparciu o zaplanowaną przez Agencję Mienia Wojskowego wysokość środków.³⁶ Planowane przychody i koszty realizacji zadań wyniosły odpowiednio: 625 tys. zł i 10 601 tys. zł, a planowany stan środków na koniec 2015 r. – 21 tys. zł. W 2015 r. nie dokonywano zmian w planie finansowym funduszu.

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 finansowanie lub dofinansowanie zadań, a także harmonogramów wydatkowania środków przekazywanych w przypadku przesunięcia tych terminów.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 309-310, Tom V, str. 1-14)

Stan FMBP na dzień 1 stycznia 2015 r. wynosił 12 637,5 tys. zł, co stanowiło 87,3% stanu początkowego roku poprzedniego. W 2015 r. stan funduszu zmniejszył się o 5 838,6 tys. zł (o 46,2%) wynosząc na dzień 31 grudnia 2015 r. 6 798,9 tys. zł. Początkowy i końcowy stan funduszu stanowiły w całości środki przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów na podstawie art. 78d ufp. Zmniejszenie stanu FMBP wynikało z liczby złożonych wniosków o finansowanie lub dofinansowanie zadań ze środków Funduszu.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 310-311, Tom V, str. 15, 34)

W 2015 r. Ministerstwo, zgodnie z art. 78 d ust. 2 ufp, przekazywało wolne środki FMBP Ministrowi Finansów w zarządzanie, uzyskując z tego tytułu 225,7 tys. zł odsetek (w tym 220,5 tys. zł z tytułu depozytów terminowych). Na dzień 31 grudnia 2015 r. 100% środków pieniężnych funduszu znajdowało się w depozycie u Ministra Finansów, w tym 6 490 tys. zł w depozycie terminowym i 308,9 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 V, str. 34-36)

³⁶ Agencja Mienia Wojskowego przekazała na Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego środki uzyskane z gospodarowania mieniem przekazanym przez jednostki podległe lub nadzorowane przez MSWiA.

Przychody FMBP w 2015 r. wyniosły 4 545,5 tys. zł (727,3% planu), w tym 225,7 tys. zł (56,4% planu) z tytułu odsetek bankowych oraz 4 319,8 tys. zł z tytułu środków otrzymanych od AMW (1 919,9% planu), tj. pochodzących głównie ze sprzedaży nieruchomości zbędnych oraz mienia ruchomego przekazanych do Agencji przez jednostki resortu spraw wewnętrznych. Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił, że na etapie planowania budżetowego na rok przyszły nie ma możliwości dokładnego określenia wielkości planowanych wpływów, w szczególności w sytuacji gdy uwarunkowania determinujące te wpływy (takie jak okresowy popyt na dane mienie oraz trudne do przewidzenia rozstrzygnięcia przetargów) są niezależne od jednostek przekazujących mienie do zagospodarowania.

Wydatki FMBP w wysokości 10 384,1 tys. zł (98% planu) 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. 31 ust. 3 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego³⁷. Ze środków FMBP w 2015 r. sfinansowano m.in. zakup kombinezonów dla pirotechników i pirotechnicznych manipulatorów teleskopowych dla Policji (1 745,7 tys. zł), zakup paralizatorów elektrycznych dla Policji (1 212,8 tys. zł) oraz budowę wież obserwacyjnych w lokalizacjach na terenie Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej (869,7 tys. zł).

Ogółem w 2015 r. środkami funduszu dofinansowano realizację 48 zadań na łączną kwotę 10 384,0 tys. zł, z tego w ramach:

- 5 realizacji wniosków złożonych w 2015 r.: cztery zadania Policji (2 649,7 tys. zł), 18 zadań Straży Granicznej (3 292,4 tys. zł) i 13 zadań Biura Ochrony Rządu (516,1 tys. zł),
- 6 kontynuacji zadań rozpoczętych w latach 2011-2014 r.: dwa zadania Policji (1 745,7 tys. zł) i 11 zadań Straży Granicznej (2 180,1 tys. zł).

W 2015 r. nie wydatkowano środków na obsługę administracyjną funduszu.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 311, Tom V, str. 15-16, 40-133)

5.2. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta FMBP sprawozdań z wykonania w 2015 r.: planu finansowego funduszu celowego (Rb-33), określonego w ustawie budżetowej na 2015 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 2015 r. (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2015 r. (Rb-Z).

Przedmiotowe sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów o sprawozdawczości i pokazywały prawdziwy obraz przychodów i wydatków Funduszu na koniec 2015 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 zawarte 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 2015 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 Środki pieniężne państwowego funduszu celowego przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie.

(dowód akta kontroli: Tom V, str. 17-36)

³⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1322 ze zm. Fundusz utworzony został na mocy ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2013 r., poz. 712 ze zm.), uchylonej z dniem 1 października 2015 r.

5.3. Wykonanie zadań

Opis stanu faktycznego

W planowanych wydatkach Funduszu w układzie zadaniowym ujęto zadania zbieżne z zadaniami wynikającymi z ustawy tworzącej FMBP i tak m.in. w ramach zadań: 2.1 ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości i 2.5. bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP środki Funduszu wydatkowano na realizację zadań inwestycyjnych oraz modernizację uzbrojenia i wyposażenia:

- 1) jednostek Straży Granicznej: planowane wydatki – 5 630 tys. zł, wykonanie – 5 472,5 tys. zł, tj. 97,2%,
- 2) jednostek Policji: planowane wydatki – 4 450 tys. zł, wykonanie – 4 395,4 tys. zł, tj. 98,8%,
- 3) Biura Ochrony Rządu: planowane wydatki – 520 tys. zł, wykonanie – 516,1 tys. zł, tj. 99,2%

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

(dowód akta kontroli: Tom V, str. 21)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji i Bezpieczeństwa Publicznego nie stwierdzono nieprawidłowości.

6. Wykonanie planu finansowego funduszu celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców

6.1. 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 120 114 tys. zł, głównie z tytułu opłat ewidencyjnych od umów ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i udostępniania danych (116 614 tys. zł),
- koszty realizacji zadań w kwocie 144 156 tys. zł, z tego 104 833 tys. zł z tytułu zakupu usług.

W trakcie 2015 r. nie dokonywano zmian w planie finansowym CEPiK.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 167)

Stan funduszu CEPiK na początek 2015 r. wynosił 187 584 tys. zł (w tym 187 561 tys. zł środki przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów). W 2015 r. stan funduszu CEPiK zwiększył się o kwotę 30 340 tys. zł (16,2%) i wynosił na dzień 31 grudnia 2015 r. 217 924 tys. zł (w tym 214 381 tys. zł przekazanych w zarządzanie).

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 134-135, 156-157)

W 2015 r. Ministerstwo, zgodnie z art. 78 d ust. 2 ufp, przekazywało wolne środki funduszu CEPiK Ministrowi Finansów w zarządzanie, uzyskując z tego tytułu 4 511,8 tys. zł odsetek z tytułu zarządzania terminowego. Na dzień 31 grudnia 2015 r. 100% środków pieniężnych funduszu CEPiK znajdowało się w zarządzaniu Ministra Finansów, w tym 195 000 tys. zł w zarządzaniu terminowym i 19 381,5 tys. zł w zarządzaniu overnight. Przekazywanie w zarządzanie wolnych środków CEPiK nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji wypłat środków finansowych na wykonywanie jego ustawowych celów i zadań.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 135-136, 165)

Wykonanie w 2015 r. przychodów funduszu CEPiK wyniosło 131 981 tys. zł (109,9% planu), w tym 127 232 tys. zł z tytułu opłat ewidencyjnych od towarzystw ubezpieczeniowych, stacji kontroli pojazdów, organów rejestrujących i z tytułu udostępniania danych oraz 4 749 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.

Na koniec 2015 r. należności funduszu CEPiK wyniosły 11 350 tys. zł (110,5% roku poprzedniego) i dotyczyły opłat ewidencyjnych, w tym 370,8 tys. zł stanowiły opłaty wynikające z korekt sprawozdań złożonych przez zakłady ubezpieczeń (77%) oraz

zaległości 178 podmiotów. Analiza najwyższych kwotowo zaległości 17 podmiotów (łącznie 317,9 tys. zł) wykazała, że w siedmiu przypadkach zaległości, w kwocie 282,1 tys. zł, powstały w wyniku złożenia w styczniu 2016 r. przez towarzystwa ubezpieczeniowe korekt sprawozdań z opłat ewidencyjnych należnych na rzecz CEPiK w poprzednich latach i zostały uregulowane do dnia 21 stycznia 2016 r. Wobec pozostałych 10 podmiotów Ministerstwo prowadziło działania windykacyjne polegające na wysyłaniu upomnień, wystawieniu tytułów wykonawczych i zgłoszeniu wierzytelności w postępowaniu upadłościowym. Ogółem w 2015 r. wystawiono 43 upomnienia na niezapłacone lub zapłacone po terminie należności z tytułu opłaty ewidencyjnej na łączną kwotę 29,6 tys. zł, z czego uzyskano kwotę 20,5 tys. zł. W 2015 r. nie wystąpiły należności przedawnione lub umorzone. Prowadzona w Ministerstwie ewidencja szczegółowa konta 204 należności funduszu celowego CEPiK zapewniała możliwość ustalenia należności według poszczególnych kontrahentów.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 136-139, 143-144)

W 2015 r. na realizację zadań Funduszu planowano 144 156 tys. zł, a wykonanie wydatków wyniosło 101 641 tys. zł (70,5% planu). Niższe wykonanie wydatków wynikało m.in. z przeniesienia modernizacji systemu CEPiK na rok 2016 w zakresie zakupu materiałów i wyposażenia (14 882,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli: Tom V, str. 134-135, 139-140, 143-145)

Jak wyjaśnił Dyrektor BAF, niższe od planowanego wykonanie wydatków Funduszu nie miało wpływu na funkcjonowanie SI CEPiK.

(dowód akta kontroli: Tom X, str. 156-162)

Na dzień 31 grudnia 2015 r. zobowiązania CEPiK wynosiły 7 808 tys. zł i dotyczyły faktur, których termin płatności przypadał na styczeń i luty 2016 r. (7 805 tys. zł) oraz nadpłat z tytułu opłat ewidencyjnych wynikających z wpłat kontrahentów (3 tys. zł). Zobowiązania uregulowano w całości do dnia 25 lutego 2016 r. W 2015 r. nie poniesiono wydatków na obsługę administracyjną Funduszu.

(dowód akta kontroli: Tom V, str. 141-142)

6.2. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta funduszu CEPiK sprawozdań z wykonania w 2015 r.: planu finansowego funduszu celowego (Rb-33), określonego w ustawie budżetowej na 2015 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 2015 r. (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2015 r. (Rb-Z).

Przedmiotowe sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów o sprawozdawczości i pokazywały faktyczny poziom przychodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz stanu środków pieniężnych Funduszu na koniec 2015 r. Wykazany w nich plan finansowy wynikał z ustawy budżetowej na 2015 r. 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 2015 r. odpowiadał stanowi środków przekazanych na podstawie art. 78d up, 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 2015 r. wykazano także we właściwej wysokości w sprawozdaniu Rb-N za 2015 r. w pozycji gotówka i depozyty.

(dowód akta kontroli: Tom V, str. 146-166)

6.3. Ocena wykonania zadań

Opis stanu faktycznego

W planowanych wydatkach Funduszu w układzie zadaniowym ujęto zadania zgodne z ustawą tworzącą CEPiK. Stwierdzono, że na koniec 2015 r. stopień realizacji wskaźnika „Realizacja liczby użytkowników elektronicznych centralnych rejestrów prowadzonych przez MSWiA w danym roku w stosunku do roku bazowego” wyniósł 128,96%, przy 109% wartości planowanej.

Dyrektor BAF przedłożyła pismo Dyrektora DEP MC, w którym wskazano m.in., że: „uruchomienie od 1 marca 2015 r. nowego systemu SRP w ramach realizacji projektu „pl.ID” spowodowało znaczący wzrost ilości użytkowników (posiadaczy kont i certyfikatów uprawniających do dostępu) z 3,8 tys. zł do 25 tys. zł przy jednoczesnym zwiększaniu ilości dostępnych usług realizowanych przez SRP. Ponadto, na osiągnięcie takiej wartości miernika na koniec 2015 r. wpłynęło dołączenie nowych użytkowników e-usług na portalu obywatel.gov.pl.”

(dowód akta kontroli: Tom V, str. 160, Tom X, str. 162)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i wykonania planu finansowego Funduszu CEPiK nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu faktycznego

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, których przedmiotem były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 ufp,
- kontroli u podległych dysponentów, prowadzonych przez Departament Kontroli, Skarg i Wniosków, m.in. w zakresie prawidłowości wydatkowania środków otrzymanych na realizację zadań oraz prawidłowości przygotowania postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz zawarcia i realizacji 3 umów,
- realizacji planu audytu wewnętrznego.

Działania nadzorcze dysponenta części 42 w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym wykonywane były przez Ministra Spraw Wewnętrznych m.in. poprzez stosowanie zarządzenia nr 60 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 listopada 2013 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie trybu postępowania przy aktualizacji i realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz budżetu w układzie zadaniowym³⁸, 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 I, str. 30-37, 425-429, Tom II, str. 371, 383-398, 586-590)

Czynności kontrolne w ramach funkcjonującego w Departamencie Budżetu systemu rachunkowości zostały określone przez Ministra Spraw Wewnętrznych w drodze zarządzenia Nr 56 z dnia 23 sierpnia 2013 r. w sprawie ustalania zasad (polityki) rachunkowości dysponenta części budżetowej 42 – Sprawy wewnętrzne oraz dysponenta Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego. Zarządzenie to określało m.in. sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym podstawowe procedury przetwarzania danych w programie oraz zasady sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych oraz pozostałych dokumentów, stanowiących podstawę zapisów w księgach rachunkowych. W celu zapewnienia wiarygodnego systemu rachunkowości realizowane były w szczególności następujące czynności:

- kontrola dowodów księgowych pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym przez upoważnione osoby,
- bieżące prowadzenie ewidencji dowodów księgowych z zachowaniem zasad wynikających z przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,

³⁸ Dz. Urz. MSW z 2013 r., poz. 73.

- weryfikacja i zatwierdzanie dowodów księgowych przez upoważnione osoby przed ostatecznym przeniesieniem zapisów do ksiąg rachunkowych,
- inwentaryzacja środków na rachunkach bankowych,
- przestrzeganie, określonych w polityce rachunkowości, zasad sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych oraz pozostałych dokumentów, stanowiących podstawę zapisów w księgach rachunkowych.

W Departamencie Budżetu zidentyfikowano i określono proces pn. „Wykonywanie funkcji dysponenta części budżetu państwa”, w ramach którego wyodrębniony został podproces „Sprawozdawczość”, który przedstawia poszczególne etapy sporządzania sprawozdawczości dysponenta części budżetowej.

Szczegółowe zasady kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdań finansowych zostały określone w załączniku do karty procesu operacyjnego.

W związku z wykonywaniem funkcji dysponenta części budżetowej w Departamencie Budżetu opracowywane były informacje z wykonania budżetu w zakresie realizacji dochodów i wydatków budżetowych, funduszy celowych oraz instytucji gospodarki budżetowej za I półrocze oraz III kwartały danego roku budżetowego. Informacje te sporządzane były na podstawie materiałów przekazywanych przez dysponentów podległych. Jednym z elementów informacji jednostkowych był opis funkcjonującego w danej jednostce budżetowej systemu kontroli zarządczej. Z informacji tych wynikało, że wszyscy kierownicy jednostek sprawowali kontrolę zarządczą w zakresie gospodarki finansowej, tj. w przedmiocie celowości zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków, prawidłowości procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, udzielania zamówień publicznych, rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych, racjonalnego gospodarowania mieniem oraz sprawozdań budżetowych i finansowych.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 1-51, 53-87, 371)

W odniesieniu do roli audytu wewnętrznego będącego elementem kontroli zarządczej, zgodnie z art. 272 ust. 1 ufp, celem audytu wewnętrznego było wspieranie ministra kierującego działem w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradczych. W rocznych sprawozdaniach z wykonania planu audytu wewnętrznego za rok poprzedni, przekazanych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji i Dyrektorowi Generalnemu MSWiA, zawarto m.in. informacje o zidentyfikowanych istotnych ryzykach i słabościach kontroli zarządczej oraz zaleceniach w sprawie ich wyeliminowania, a także informacje o wydanych opiniach lub wnioskach.

Z oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Spraw Wewnętrznych za rok 2014 wynikało, że w kierowanym dziale administracji rządowej – sprawy wewnętrzne, w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Ustalono, że obszary wymagające doskonalenia w Ministerstwie to: zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczność i efektywność działania oraz ochrona zasobów.

Główne zadania, które zostały zaplanowane przez Ministra w celu poprawy kontroli zarządczej do końca 2015 r. dotyczyły m.in.:

- aktualizacji dokumentów systemu kontroli zarządczej określających zadania, tryb pracy i organizację wewnętrzną komórek organizacyjnych Ministerstwa, kart procesów operacyjnych i procedur z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi oraz administracji kadrowej,
- doskonalenia zarządzania infrastrukturą teleinformatyczną (wprowadzenie usprawnień organizacyjnych w Biurze Administracyjno-Finansowym), w tym ograniczenie zagrożeń związanych z posiadaną infrastrukturą teleinformatyczną m.in. poprzez zakup urządzenia UPS (tzw. Zasilacz awaryjny podtrzymujący napięcie elektryczne) do serwerowni w lokalizacji Ministerstwa przy ul. Batorego 5 oraz przygotowanie nowego obiektu, w którym zaplanowano i wydzielono pomieszczenie pod nową serwerownię,
- wzmocnienia nadzoru nad procesem inwestycyjnym.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 43-48, Tom X, str. 177-181)

Po kontroli wykonania w 2014 r. budżetu państwa w części 42 Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o podjęcie działań w celu usprawnienia funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w zakresie systematycznego monitorowania i identyfikowania obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze właściwego i zgodnego z prawem użytkowania systemów informatycznych, a także przygotowania i prowadzenia prac remontowo-inwestycyjnych.

Minister wyjaśnił m.in., że celem usprawnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w ww. zakresie wprowadzono „modyfikację procesu koordynacji działań inwestycyjnych – wyznaczono pracownika BAF, którego kluczowym zadaniem jest kompleksowy monitoring przebiegu zadań inwestycyjnych oraz sprawowanie funkcji doradczo eksperckiej dla opiekunów inwestycji. Uruchomienie prac zmierzających do wprowadzenia zmian do karty procesu operacyjnego (KPO-12/MSW Nadzór nad utrzymaniem i rozwój infrastruktury), w tym również zmian w zakresie systemu kontroli zarządczej.”

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 26-27, 38-39, 97-100)

W 2015 r. Zespół Audytu Wewnętrznego DKSiW zrealizował sześć zadań i czynności audytowych dotyczących m.in. zarządzania bezpieczeństwem informacji; udzielania, rozliczania i efektywności wykorzystania dotacji oraz zarządzania projektem „pl.ID”.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 383-450)

Ustalone
nieprawidłowości

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

V. Uwagi i wnioski

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 Kontroli³⁹, wnosi o:

- dokonanie aktualizacji obowiązującej w Ministerstwie polityki rachunkowości poprzez określenie metody wyceny zapasów jednakowych rzeczowych składników obrotowych nabywanych w różnych cenach.
- podjęcie działań w celu wyeliminowania odstępstw od stosowania wymogów określonych w przepisach wewnętrznych z zakresu gospodarki finansowej.
- podjęcie działań zapewniających skuteczną i efektywną realizację przebudowy budynku przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie.
- skuteczne usprawnienie i wzmocnienie funkcjonowania kontroli zarządczej w szczególności w zakresie prawidłowej realizacji umów z zakresu inwestycji Ministerstwa.

VI. 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.

³⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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 22 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



podpis