



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPB.4100.001.07.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 - Wykonanie w 2015 roku budżetu państwa przez Szefa Biura Ochrony Rządu w ramach części 42 - sprawy wewnętrzne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
Kontroler	Stanisław Janek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97742 z dnia 12 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Biuro Ochrony Rządu ul. Podchorążych 38,00-463 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. bryg. Krzysztof Klimek – Szef Biura Ochrony Rządu do dnia 4 grudnia 2015 r. płk Andrzej Pawlikowski - Szef Biura Ochrony Rządu od dnia 5 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 295)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015¹ przez Szefa Biura Ochrony Rządu w ramach części 42.

Biuro Ochrony Rządu (zwane dalej BOR) jest jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją wykonującą zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń. Szef BOR jest dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia i bezpośrednio podlega dysponentowi części 42 – Sprawy Wewnętrzne. W ramach części 42 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami, m.in. ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu² (zwaną dalej również ustawą o BOR) – w szczególności zadania z zakresu ochrony osób oraz obiektów i urządzeń szczególnego znaczenia.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych;
- wykonanie wydatków budżetu państwa, 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.

¹ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 153, ze zm.).

² Dz. U. z 2014 r. poz. 170, ze zm.)

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna
Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 roku przez Biuro Ochrony Rządu.

W wyniku kontroli 9,1% zrealizowanych przez BOR wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Księgi rachunkowe prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami, a sprawozdania budżetowe z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały sporządzone rzetelnie, zgodnie z ewidencją księgową i były przekazywane w obowiązujących terminach. Systemy rachunkowości i kontroli zarządczej dotyczące operacji finansowych i gospodarczych funkcjonowały prawidłowo.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności wskazane w planie wydatków budżetowych, budżecie BOR w układzie zadaniowym oraz planie działalności BOR na 2015 r.

Podczas kontroli stwierdzono przypadki braków w wyposażeniu formacji w środki techniczne, materiałowe i logistyczne, co mogło negatywnie wpływać na sprawność realizacji przez nią zadań ustawowych w zakresie ochrony osób i obiektów. W newralgicznych dziedzinach działalności umorzenie użytkowanego przez BOR sprzętu wahało się między 75% a 95%, a poziom ukompletowania⁵ – między 50% a 74%.

Stwierdzono również kumulowanie się z poprzednich lat należnych funkcjonariuszom ekwiwalentów pieniężnych za rezygnację z lokalu mieszkalnego. Lista oczekujących na wypłatę tego świadczenia obejmowała 1 443 funkcjonariuszy, w tym 148 funkcjonariuszy, którzy nie pełnili już służby w BOR. Kwota należnych ekwiwalentów funkcjonariuszom BOR osiągnęła na koniec 2015 r. wysokość prawie dwukrotnego budżetu rocznego jednostki.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych BOR została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego. Planowane dochody Biura Ochrony Rządu w 2015 r. wynosiły 584 tys. zł. Wykonane dochody były wyższe od planowanych o 2,2% i wyniosły 597,3 tys. zł. Udział dochodów w poszczególnych paragrafach w całości dochodów BOR w 2015 r. wynosił: § 0750 (dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych) – 21,5%, § 0920 (zapłacone odsetki) – 1,9%, § 0970 (wpływy z różnych dochodów – odszkodowania) – 69,3%, § 1510 (różnice kursowe) – 0,8%, § 0580 (grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych) – 6,5%.

W porównaniu do wykonania w 2014 r. dochody były wyższe o 52 %. Wyższe od planowanych były dochody w zakresie najmu i dzierżawy składników majątkowych (§ 0750)

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁵ Wskaźnik ukompletowania – wielkość procentowa określająca aktualny stan ilościowy sprzętu i wyposażenia niezbędnego do funkcjonowania formacji, w stosunku do tabel należności.

o 6,7%, zapłaconych odsetek (§ 0920) o 57,1%, odszkodowań (wpływy z różnych dochodów – § 0970) o 2,7% i różnic kursowych (§ 1510) o 25%. Mniejsze od planowanych były dochody w zakresie grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 0580) o 22%.

(dowód: akta kontroli str.4; 37; 351-352; 355)

Wartość należności na koniec roku 2015 wynosiła ogółem 986,4 tys. zł, w tym należności niewymagalne wyniosły 784,8 tys. zł, wymagalne – 193,2 tys. zł i sporne oraz wątpliwe – 8,4 tys. zł. Należności przedawnione nie występowały. W stosunku do końca 2014 r. wartość należności ogółem wzrosła o 8,3%. Podstawową pozycję w zakresie należności niewymagalnych stanowiły wypłacone zaliczki na podróże służbowe krajowe i zagraniczne. Wartość tych należności wzrosła w stosunku do 2014 r. o 28,9 tys. zł. Podobnie wzrosła kwota należności z tytułu szkód (wzrost o 28,6 tys. zł). Podstawową pozycję w zakresie należności wymagalnych stanowiła należność zasądzona wyrokiem sądowym w wysokości 83 tys. zł (110,2 tys. zł na koniec roku wraz z odsetkami). W trybie egzekucji komorniczej należność jest sukcesywnie ściągana. Należności zakwalifikowane jako sporne są w toku postępowania sądowego. W toku egzekucji administracyjnej są należności w kwocie łącznej 15,5 tys. zł, których spłata została rozłożona na raty. Ponadto, na drogę postępowania sądowego skierowano dwie należności na kwotę łączną 6,8 tys. zł. Naliczone i wpłacone z tytułu nieterminowego uregulowania należności odsetki w kwocie 10,8 tys. zł odprowadzono na dochody budżetu państwa. Powyższe dane znajdują potwierdzenie w operacjach na odpowiednich kontach.

(dowód: akta kontroli str. 7; 245-246; 261-264)

W związku z opóźnieniami wykonawców realizujących zamówienia publiczne naliczono i odprowadzono na dochody budżetu państwa 4 kary umowne na kwotę ogółem 38,8 tys. zł.

W związku z nienależnym pobraniem równoważnika za brak lokalu oraz nienależnie pobranym zwrotem za dojazd powstały trzy należności od funkcjonariuszy na kwotę łączną 16,9 tys. zł. Należności stały się wymagalne. W 2015 r. zwrócona została kwota 4,3 tys. zł, a pozostałe kwoty w wysokości 13,1 tys. zł łącznie, zostały, na wniosek funkcjonariuszy i w oparciu o umowę z dłużnikami, rozłożone na raty, do zwrotu po 2015 r. Należności z tytułu dokonanych szkód w mieniu BOR wyniosły w 2015 r. łącznie 24,3 tys. zł, z tego uregulowano w 2015 r. 1,9 tys. zł, a 13,5 tys. zł umorzono. Nieuregulowane należności z tego tytułu wyniosły na koniec roku 8,9 tys. zł. Zostały one rozłożone na raty w terminach spłaty po 2015 r. Wydruki kont analitycznych potwierdzają powyższe ustalenia. W BOR nie dokonywano w 2015 r. odpisów aktualizujących należności na koncie 290.

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Do projektu budżetu na 2015 r. BOR zgłosiło zapotrzebowanie na środki finansowe celem pokrycia niezbędnych wydatków w kwocie ogółem 248 483 tys. zł, w szczególności na inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną, przebudowę wjazdu głównego, wejścia i biura przepustek, system identyfikacji pojazdów, przebudowę budynku i zakupy sprzętu (m.in. uzbrojenie, informatyka, elektronika, łączność, transport, szkolenie). Na pokrycie zakwalifikowanych jako priorytetowe wydatków inwestycyjnych (§§ 6050 i 6060) wnioskowano o kwotę 18 549 tys. zł. Ponadto, w czerwcu 2014 r. BOR zgłosiło do MSW dodatkowe potrzeby w kwocie 33 587,9 tys. zł, które obejmowały m.in. środki na wypłaty funkcjonariuszom równoważników pieniężnych za brak lokalu mieszkalnego oraz ekwiwalentów za zrzeczenie się prawa do lokalu (§ 3070, łącznie 15 802 tys. zł), a także zakupy materiałów i wyposażenia dla funkcjonariuszy, środki łączności (§ 4210) i usługi remontowe (§ 4270).

Ostatecznie, w planie na 2015 r. ustalono wydatki w kwocie 199 132 tys. zł, z czego 164 657 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenia i uposażenia wraz z pochodnymi oraz

świadczenia na rzecz osób fizycznych (w tym równoważnik za brak lokalu). Przyznany limit nie pozwolił na ujęcie w planie finansowym wydatków na wypłatę ekwiwalentów za rezygnację z lokalu mieszkalnego. Z uwagi na niski limit finansowy zrezygnowano z większości planowanych wydatków w ramach §§ 6050 i 6060.

W wyniku przyznania decyzjami Ministra Finansów i Ministra Spraw Wewnętrznych dodatkowych środków, planowaną kwotę wydatków ogółem podwyższono do 209 432 tys. zł, tj. o 10 300 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.4-5; 352-354; 358-386)

W wyniku kontroli planu i wydanych później decyzji o jego zmianach w 2015 r. stwierdzono m.in., że największe zmiany poziomu przyznanych środków nastąpiły w § 3070, gdzie ostatecznie przyznane środki były większe od budżetu przyznanego w zatwierdzonym planie o 273,1%, w § 4210, gdzie poziom środków po zmianach był wyższy od planu przed zmianami o 96,9% (ale niższy od zapotrzebowania zgłoszonego do projektu budżetu o 24,6%), w § 4270, gdzie poziom przyznanych środków był niższy od planu pierwotnego o 16,2% (niższy od zapotrzebowania o 70,4%), w § 6050, gdzie poziom przyznanych środków był wyższy od planu o 63,0% oraz w § 6060, gdzie poziom przyznanych ostatecznie środków był 15,6 razy wyższy od planu (ale niższy od zapotrzebowania o 92,3%). W § 6060 (zakupy inwestycyjne), gdzie BOR określił we wniosku do projektu budżetu swoje potrzeby na kwotę 15 199 tys. zł, w zatwierdzonym planie określono limit w wysokości 70 tys. zł, który w ciągu roku 2015 zwiększono do 1 163 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.4-5; 352-354; 358-373)

Z powodu niewystarczających środków zawieszona została realizacja inwestycji polegającej na zagospodarowaniu nieruchomości usytuowanej w Warszawie przy ul. Podchorążych 38, obejmującej budowę garażu, przebudowę budynku nr 9, remont budynku nr 5 i przebudowę budynku nr 8. Koszt inwestycji szacowany był na kwotę 36 300 tys. zł. W zakresie wydatków na zakupy sprzętu transportowego, uzbrojenia i techniki specjalnej Szef BOR wnioskował do budżetu na 2014 r. o kwotę w wysokości 2 100 tys. zł a na 2015 r. – 11 900 tys. zł. W ustawie budżetowej nie przyznano żadnych środków na ww. cele. Po zmianach dokonanych w trybie art. 171 ustawy o finansach publicznych oraz w wyniku przyznania środków w ramach rezerw ogólnej i celowej wykonanie wydatków w tym zakresie przekroczyło w 2014 r. wysokość środków zgłoszonych do projektu budżetu o 46,9%. W 2015 r. środki przyznane (po zmianach) stanowiły 6,6% wnioskowanych. W zakresie sprzętu transportowego w 2015 r. nie przyznano na zakupy żadnych środków budżetowych, mimo wnioskowanych 6 200 tys. zł. Według wyjaśnień Szefa BOR, w związku z niedoinwestowaniem zakupy często ograniczane były do najbardziej priorytetowych potrzeb. Każda większa operacja ochronna związana jest z dodatkowym zasilaniem finansowym (np. z rezerwy celowej), gdyż środki ustawowe nie są w stanie zapewnić zabezpieczenia potrzeb formacji. Jednocześnie Szef BOR wyjaśnił, że w ostatnich 3 latach zapewnione były środki finansowe w § 4210 na zakup opon do sprzętu transportowego. Ponadto, BOR corocznie zgłaszało zapotrzebowanie na dodatkowe środki na zabezpieczenie wypłat ekwiwalentów za rezygnację z lokalu mieszkalnego.

(dowód: akta kontroli str. 1339-1340; 1357-1373)

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Plan na 2015 r. został wykonany w kwocie 208 868 tys. zł (99,7% planu po zmianach). Środki w całości pochodziły z budżetu państwa.

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a stopień wykorzystania wyniósł 99,9%. Niewykorzystana w § 6060 kwota 7 244,01 zł powstała w wyniku wynegocjowania niższej od zakładanej ceny zakupu.

(dowód: akta kontroli str.4-5; 352-354; 358-386)

Do badania analitycznego wybrano metodą losową MUS⁶ próbę 52 pozycji księgowych (z czego wykluczono 3 pozycje) o wartości 14 993 652,08 zł (po wykluczeniu). W wyniku doboru celowego wybrano dowody (zapisy) księgowe w 11 pozycjach o wartości 3 992 326,46 zł. Łączna kwota wydatków objętych badaniem wyniosła 18 985 978,54 zł, co stanowiło 9,1% zrealizowanych wydatków przez BOR. Badanie analityczne⁷ przeprowadzono w BOR w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości kwot 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).

Doboru próby w sposób losowy metodą MUS dokonano na podstawie zapisów konta 130 – strona Ma. Próbę do badania wybranych w sposób celowy dokumentów wyznaczono natomiast z populacji zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2015 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. (wg daty księgowania) na kontach Zespołu 0, tj. 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, Zespołu 4, tj. konto 401 „Zużycie materiałów i energii”, konto 402 „Usługi obce”, konto 403 „Podatki i opłaty”, konto 404 „Wynagrodzenia”, konto 405 „Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia”, konto 409 „Pozostałe koszty rodzajowe” a także Zespołu 7, tj. konto 751 „Koszty finansowe” i 761 „Pozostałe koszty operacyjne”. Spośród ww. pozycji operacji dla dokonania doboru celowego jak i losowego wyeliminowano zapisy wydatków 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) oraz dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500 zł) i zapisy po stronie Ma na ww. kontach. Określona w ten sposób populacja wyniosła 64 816 462,44 zł.

W efekcie kontroli wybranych w ww. sposób pozycji księgowych i związanej z nimi dokumentacji księgowej stwierdzono m.in., że:

- wszystkie dokumenty posiadały właściwe: określenie rodzaju dowodu, numer identyfikacyjny oraz datę wystawienia dokumentu;
- w fakturach podany był adres wystawcy wraz z numerem NIP oraz adres i numer NIP zamawiającego;
- prawidłowo podane były kwoty i waluta płatności;
- nie stwierdzono uchybień w zakresie podpisów i pieczętek imiennych osób dokonujących kontroli merytorycznej dokumentów i ich potwierdzania;
- kontrole formalno-rachunkowe i merytoryczne dokumentów były potwierdzone stosownym podpisem i pieczęcią imienną;
- nie stwierdzono uchybień w zakresie opisu operacji;
- dokumenty dotyczące wydatków były na odwrocie podpisane m.in. przez upoważnione osoby oraz były zatwierdzone do wypłaty;
- w opisie na odwrocie faktur były potwierdzenia zgodności wydatku z warunkami kontraktu i z planem rzeczowo-finansowym BOR;
- kontrolę formalno-rachunkową i merytoryczną rachunków, zatwierdzanie kontroli, potwierdzenia zgodności wydatku z kontraktem i planem rzeczowo-finansowym, zatwierdzanie do wypłaty, a także dekretowanie dokumentu i sprawdzenia prawidłowości dekretacji dokonywały różne osoby;
- osoby wykonujące czynności kontrolne faktur posiadały stosowne uprawnienia;

⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

⁷ Zgodnie z metodyką szczegółową „Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych z zastosowaniem technik IT – FK-skan wersja 2.0”.

- nie stwierdzono uchybień w zakresie wskazania miesiąca księgowania i dekretacji zapisów na kontach syntetycznych i analitycznych.

W skontrolowanym zakresie nie stwierdzono zwłoki w terminie płatności w stosunku do warunków umownych a także stwierdzono zgodność faktur z warunkami określonymi w umowach.

(dowód: akta kontroli, str. 850-1028; 1029-1033; 1047-1075; 1081-1220)

W 2015 r. Biuro Ochrony Rządu przeprowadziło łącznie 24 postępowania związane z zamówieniami na dostawę materiałów i usług, które zostały zakończone podpisaniem umów z dostawcami. Wartość dostaw objętych umowami wynosiła łącznie 15 741,4 tys. zł. W trybie przetargu nieograniczonego rozstrzygnięto 13 postępowań, 3 postępowania rozstrzygnięto w trybie licytacji elektronicznej, po jednym postępowaniu – w trybie negocjacji z ogłoszeniem i przetargu ograniczonego. Pozostałe postępowania rozstrzygnięto z wyłączeniem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej *PZP*)⁸, (ust. 4, pkt. 3, lit. f. oraz art. 131 lit. b). Biorąc pod uwagę wysokość kwoty zamówienia, do szczegółowej kontroli wybrano trzy postępowania o wartości łącznej 6 235,9 tys. zł, co stanowiło 39,6% ogólnej wartości podpisanych umów:

- 1) Postępowanie nr 13/2015/ZP: zamówienie p.n. „Przebudowa wjazdu głównego, wejścia i biura przepustek w obiekcie Podchorążych 38 w Warszawie”. Inwestycja obejmowała wykonanie zadaszenia nad wejściem i wjazdem na teren obiektu wraz z infrastrukturą techniczną oraz przebudowę części budynku nr 2 celem przystosowania jej na biuro przepustek wraz z pomieszczeniami dla służby ochrony obiektu wraz z infrastrukturą. Postępowanie przeprowadzono w trybie licytacji elektronicznej;
- 2) Postępowanie nr 9/2015/ZP: zamówienie p.n. „Dostawa materiałów eksploatacyjnych do urządzeń drukujących”. Dostawca materiałów został wyłoniony w wyniku przetargu nieograniczonego;
- 3) Postępowanie nr 21/2015/ZP: zamówienie p.n. „Remont budynku nr 15 wraz z opracowaniem dokumentacji projektowej w obiekcie przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie”. Zamówienie obejmowało m.in. roboty remontowe budynku jednokondygnacyjnego garażowego wraz z infrastrukturą i miało być wykonane w formule „zaprojektuj i zbuduj”. Postępowanie przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego.

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru trybu wyłaniania wykonawcy robót/dostawcy towarów. Z firmami, które zostały wybrane w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, podpisane zostały umowy. W przeanalizowanych umowach z dostawcami, stwierdzono m.in., że ceny z oferty były równe cenom z umowy z dostawcą, terminy dostawy z umowy były również zgodne z oferowanymi w przetargu. BOR prawidłowo zabezpieczył w umowie z dostawcą swoje interesy m.in. w zakresie gwarancji jakości i odpowiedzialności dostawcy za ewentualne szkody w sprzęcie drukującym spowodowane dostarczonymi przez niego materiałami, gwarancji dostawcy w zakresie należytego wykonania umowy, w zakresie płatności i terminów oraz kar umownych. Wykonanie robót i dostawy materiałów zostało potwierdzone odpowiednio protokołami odbioru i stosownymi dokumentami wystawionymi przez magazyn. Nie stwierdzono nieuzasadnionej zwłoki w płatnościach dla kontrahentów. Wydatki zostały dokonane zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W wyniku analizy powyższych postępowań, dot. wydatków w łącznej kwocie 2 132,8 tys. zł finansowanych z budżetu państwa (34,2% wartości podpisanych umów), nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy PZP.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

Odnosnie postępowania nr 13/2015/ZP, przeprowadzonego w formie licytacji elektronicznej, stwierdzono m.in., że w wyznaczonym terminie trzy firmy złożyły wniosek o dopuszczenie do udziału w licytacji. Po wezwaniu do złożenia dokumentów w trybie art. 26 ust. 3 ustawy PZP, wykluczono z postępowania konsorcjum firm API Smart Sp. z o.o., i ARCHIWA MAZOWIECKIE Sp. z o.o. z uwagi na niespełnienie warunków udziału w postępowaniu (brak odpowiednich dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu). Licytację przeprowadzono w dniu 15 lipca 2015 r. Udział w licytacji miały wziąć firmy QUMAK S.A. i KONSMETAL ALIANS Sp. z o.o. W przeddzień licytacji firma KONSMETAL ALIANS poinformowała komisję o problemach z rejestracją na platformie licytacji elektronicznej UZP. Przed licytacją komisja stwierdziła, że firma KONSMETAL ALIANS nie zarejestrowała się na platformie UZP. Tym samym, firma KONSMETAL ALIANS nie miała technicznej możliwości przedstawienia swojej oferty. Ostatecznie w licytacji wzięła udział wyłącznie firma QUMAK. Podczas licytacji firma QUMAK zaproponowała cenę netto 3 296,7 tys. zł (brutto 4 055 tys. zł), która została przez komisję uznana za najkorzystniejszą.

Szef BOR wyjaśnił, że nie było podstaw do unieważnienia postępowania w trybie art. 93 ust. 1 pkt. 3, ani w trybie określonym w art. 93 ust. 1 pkt. 6 PZP. Według BOR nie nastąpiła nieprzewidziana zmiana okoliczności z przyczyn nieleżących po stronie zamawiającego. Do uznania licytacji za ważną wystarczającym jest, w świetle ustawy PZP, złożenie jednej oferty. Według wyjaśnień BOR, stan faktyczny zaistniały w przedmiotowym postępowaniu nie dawał zamawiającemu dowolności w podejmowaniu decyzji i nie pozwalał unieważnić postępowania. Unieważnienie postępowania mogłoby też naruszać zasadę równego traktowania stron postępowania i byłoby niezgodne z prawem.

(dowód: akta kontroli str. 239-243; 348-350; 561-703; 706-846; 982-983; 1040-1046; 1076-1080; 1296-1318)

W 2015 r. w BOR wydatkowano 12 156,25 zł w związku z oddelegowaniem dwóch funkcjonariuszy do pełnienia zadań związanych z ochroną byłych prezydentów RP poza granicami kraju w dniach 2-6 i 4-6 października 2015 r.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁹ były Prezydent zachowuje uprawnienie do ochrony na terytorium RP na zasadach określonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych, a wydatki związane z tą ochroną pokrywane są z budżetu państwa w części dotyczącej tego ministra. Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu określa w art. 2 ust. 1 pkt 3, że do zadań BOR należy ochrona byłych prezydentów RP na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta RP. Jednocześnie ustawa o BOR, w art. 2 ust. 1 pkt 2 uprawnia do wykonywania ochrony innych osób ze względu na dobro państwa. Decyzja w tym zakresie, stosownie do treści art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o BOR należy do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, gdy podyktowane jest to względem dobra państwa. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił, że podstawą do objęcia ochroną byłych prezydentów poza granicami RP jest decyzja nr PF-67 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 września 2014 r. w sprawie objęcia ochroną osób ze względu na dobro państwa oraz zakresu działań ochronnych realizowanych przez Biuro Ochrony Rządu, wydana na podstawie art. 2 ust. 2 i ust. 3 ustawy o BOR. Wyjaśnił także, że wskazana decyzja określa ogólny zakres i formy prowadzonych działań ochronnych, a zawarte w niej normy mają charakter generalny i abstrakcyjny. Ewentualne inne formy ochrony są określane w decyzjach odrębnych, wydanych na podstawie ww. przepisów i dotyczą konkretnych okoliczności i osób w stosunku, do których prowadzone są działania ochronne.

⁹ Dz.U. nr 75, poz.356 ze zm.

Zdaniem NIK kwestia obejmowania ochroną BOR byłych prezydentów RP, w tym poza granicami kraju, jest złożona i wymaga przeprowadzenia szeregu, szczegółowych czynności kontrolnych. Biorąc pod uwagę czas trwania, zakres i przedmiot kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. wskazane jest zbadanie powyższych zagadnień w ramach odrębnej kontroli NIK.

Według planu po zmianach na 2015 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w BOR przewidziano zatrudnienie pracowników na 2 605 etatach. Przeciętne zatrudnienie w BOR w 2015 r. wynosiło 2 136,19 etatów i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia osiągniętego w 2014 r. o 31,7 etatów oraz o 468,81 etatów niższe niż zaplanowana liczba etatów na 2015 rok. Przeciętne zatrudnienie w grupach pracowników według statusu zatrudnienia, w 2015 r. wynosiło:

- osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (grupa 01) – 274,61 etatów, tj. o 2,8 mniej niż w 2014 r. i o 90,39 etatu mniej niż planowano;
- funkcjonariusze (grupa 10) – 1 861,58 etaty i było większe od stanu na koniec 2014 r. o 34,5 etatu i o 378,42 etaty mniej niż planowano.

Jak wynika z powyższego, zatrudnienie w 2015 r. zmniejszyło się w grupie pracowników BOR, a zwiększyło się w grupie funkcjonariuszy.

Na koniec 2015 r. osiągnięto w BOR zatrudnienie na poziomie 2 163,04 etatów, tj. o 441,96 etatów (o 17,0%) mniej niż zaplanowano (ale o 23,08 etatu więcej niż na koniec 2014 r.).

Przy przeciętnej liczbie zatrudnionych 274,61 etatu, na podstawie umowy o dzieło zatrudniano jedną osobę. Nie zatrudniano własnych pracowników na umowach zlecenia. Zawarte umowy zlecenia z czterema innymi osobami fizycznymi (w tym jedną z emerytem), obejmowały okres od 3 miesięcy do roku.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-70 na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne w 2015 r. zaplanowano (po zmianach) kwotę 130 558,1 tys. zł. W stosunku do wykonania roku poprzedniego kwota ta była wyższa o 2 814,6 tys. zł (o 2,2%). Planowane wydatki na wynagrodzenia wykorzystano w kwocie 130 558,1 tys. zł (tj. 100,0%). W 2015 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło 5 093,1 zł i było o 0,69% wyższe od wynagrodzenia w roku poprzednim (5 058,4 zł).

W poszczególnych grupach zatrudnienia wynagrodzenia wynosiły:

- w grupie 01 – 3 719,8 zł w 2015 r. i 3 520,7 zł w 2014 r.;
- w grupie 10 – 5 295,7 zł w 2015 r. i 5 291,9 zł w 2014 r.;

Naczelnik Wydziału 2 Zarządu Budżetu i Finansów wyjaśnił m.in., że zwiększenie przeciętnego wynagrodzenia w grupie pracowników było skutkiem zmian w strukturze zatrudnienia, tj. wzrostu odsetka pracowników z długoletnim stażem pracy, co z kolei powodowało konieczność wypłaty dodatków za wysługę lat i nagród jubileuszowych.

(dowód: akta kontroli, str. 3-13; 46-54; 249-250; 562-563; 1293-1294)

Na podstawie art. 79 ustawy o BOR funkcjonariuszowi przysługuje równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny, o których mowa w art. 77, nie posiadają lokalu w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości odległej nie więcej niż 100 km od miejsca pełnienia służby. Równoważnik przyznaje się funkcjonariuszowi w służbie stałej. W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 kwietnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków i trybu przyznawania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego funkcjonariuszom Biura Ochrony Rządu¹⁰ określono wysokość równoważnika na 15 zł dziennie, a dla funkcjonariusza posiadającego członków rodziny – na 25 zł dziennie. W 2015 r. wysokość wypłat z tego tytułu wyniosła 10 447 tys. zł i była wyższa od wypłat w 2014 r. o 8,9%. Równoważniki wypłacono 956 funkcjonariuszom.

¹⁰ Dz.U. z 2002 nr 58, poz. 539.

W wyniku kontroli nie stwierdzono z tego tytułu zaległości – równoważniki były wypłacane terminowo, comiesięcznie.

(dowód: akta kontroli, str. 3-13; 252)

Zgodnie z treścią art. 76 ust. 1 ustawy o BOR, funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości oddalonej od tej miejscowości nie więcej niż o 100 km. Szef BOR może przydzielić funkcjonariuszowi (z uwzględnieniem m.in. liczby członków rodziny) tymczasowy lokal na czas pełnienia służby w BOR (art. 76 ust. 2 ustawy o BOR).

Zgodnie z art. 83 powołanej ustawy prawo do lokalu realizuje się przez:

1) przydział lokalu;

2) wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu.

Ekwiwalent pieniężny wypłaca się na podstawie umowy zawartej między Szefem BOR a osobą uprawnioną. Wysokość ekwiwalentu pieniężnego wynosi 3% wartości przysługującego lokalu, za każdy rok podlegający zaliczeniu do wysługi lat, od której jest uzależniona wysokość uposażenia według posiadanego stopnia. W § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu mieszkalnego dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu¹¹ podano algorytm wyliczania ekwiwalentu. Wysokość ekwiwalentu nie może być niższa niż 65% i wyższa niż 80% wartości przysługującego lokalu.

Zgodnie z przepisami powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie ekwiwalentu pieniężnego, ekwiwalent przyznaje się na wniosek funkcjonariusza (...) złożony i zarejestrowany w komórce organizacyjnej Biura Ochrony Rządu właściwej w sprawach gospodarki mieszkaniowej (§ 3 ust. 1), a wypłata ekwiwalentu następuje w kolejności złożonych wniosków na podstawie umowy zawartej między Szefem Biura Ochrony Rządu a osobą uprawnioną (§ 3 ust. 2). W § 3 ust. 4 ustalono dalej, iż w komórce organizacyjnej Biura Ochrony Rządu właściwej w sprawach gospodarki mieszkaniowej prowadzi się listę kolejności zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego, zwaną dalej "listą". Kolejność na liście oznacza się według daty wpływu wniosków (...). Lista podlega aktualizacji do dnia 31 października każdego roku kalendarzowego (§ 3 ust. 5). W § 8 rozporządzenia stwierdzono, że ekwiwalent jest świadczeniem jednorazowym traktowanym jako realizacja prawa do lokalu mieszkalnego.

Ani przepisy ustawy o BOR, ani akty wykonawcze wydane na ich podstawie nie regulują terminu wypłacania ekwiwalentu mieszkaniowego.

W toku kontroli stwierdzono m.in., że w BOR wnioski o ekwiwalent składało (według stanu na koniec października 2015 r.) 1 443 funkcjonariuszy a liczba złożonych wniosków wzrosła od 2009 r. o 72 pozycje. Suma ekwiwalentów wypłaconych od 2009 r. do końca października 2015 r. wyniosła łącznie 34 030 tys. zł – ekwiwalenty wypłacono 115 osobom. Średnia wartość wypłaconego ekwiwalentu wyniosła 295,9 tys. zł (34 030 tys. zł podzielone przez 115 osób). Według szacunkowych wyliczeń BOR, dokonanych z założeniem uśrednienia w zakresie wielkości rodziny (żona plus jedno dziecko), ceny 1 m² powierzchni użytkowej lokalu (6 905,69 zł), wysługi lat służby (15 lat) oraz minimalnej wysokości ekwiwalentu w relacji do wartości przysługującego lokalu (65% - na podstawie art. 83, ust. 3) wysokość zobowiązań ustawowych z tytułu ekwiwalentu mieszkaniowego wynosi ok. 322 600 tys. zł. Szacunki wysokości zobowiązań z tytułu ekwiwalentu mieszkaniowego nie uwzględniają zmian cen mieszkań. Odnosząc szacunkowe wysokości przyszłych zobowiązań z tytułu ekwiwalentu mieszkaniowego (322 600 tys. zł) do całkowitych rocznych wydatków BOR w 2015 r. (208 900 tys. zł), stwierdzono, że zobowiązania te stanowią ok. 154% budżetu rocznego BOR. Przyjmując średnią wysokość wypłaconych ekwiwalentów w latach 2013-2015 (11 200 tys. zł), zobowiązania wobec funkcjonariuszy zostałyby uregulowane po ok. 28 latach. Przyjmując podany przez BOR średni okres służby

¹¹ Dz.U. z 2002 nr 108, poz. 955.

funkcjonariusza (15 lat) oraz sumę wypłaconych ekwiwalentów w 2015 r. (15 191 tys. zł), aby uregulować ustawowe zobowiązania wobec funkcjonariuszy w okresie ich służby, kwota corocznie wypłacanych ekwiwalentów powinna być ponad dwukrotnie wyższa od wypłaconych w 2015 r. Na koniec października 2015 r., na liście kolejności zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu mieszkalnego znajdowało się 148 funkcjonariuszy, którzy nie pełnią już służby w BOR, tzn. 10,3% ogólnej liczby wnioskujących.

Szef BOR wyjaśnił, że nie ma zaległości w wypłacie ekwiwalentu o ile została zawarta stosowna umowa. Natomiast wypłata ekwiwalentu następuje niezwłocznie po zawarciu umowy o jego wypłatę. Przysługujące funkcjonariuszom, na podstawie przepisów art. 83 ustawy o BOR, ekwiwalenty pieniężne w zamian za rezygnację z lokalu, których szacunkowe kwoty zostały ustalone przez BOR na podstawie złożonych wniosków (po ich aktualizacji i weryfikacji), nie są w BOR księgowane jako zobowiązania, gdyż nie wynikają z podpisanych umów między funkcjonariuszami BOR i Szefem BOR. Umowy te są podpisywane z funkcjonariuszami do limitu wysokości środków, którymi dysponuje BOR w danym roku przeznaczonych na ten cel. Przywołując przepisy § 16 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹² oraz § 10 ust. 3 wydanego na jego podstawie zarządzenia Szefa BOR nr 92/2015 z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie polityki rachunkowości, Szef BOR wyjaśnił m.in., że kwoty ustawowych, oczekujących zobowiązań wobec funkcjonariuszy nie są ewidencjonowane na kontach księgowych. Narastające w BOR zobowiązania z tego tytułu nie są też uwidaczniane w sprawozdawczości budżetowej. W piśmie z dnia 13 czerwca 2014 r. do Departamentu Budżetu MSW dotyczącego budżetu na 2015 r., Szef BOR zgłosił dodatkowe potrzeby finansowe w wysokości 10 000 tys. zł na wypłatę ekwiwalentów, informując jednocześnie iż na ekwiwalent oczekuje 1 493 funkcjonariuszy i emerytów, a zaległe świadczenia wynoszą ok. 350 000 tys. zł. W informacji o realizacji budżetu za III kwartały 2015 r. BOR przekazało do Departamentu Budżetu MSW iż na wypłatę ekwiwalentu za rezygnację z lokalu mieszkalnego oczekuje 1536 funkcjonariuszy a szacowane wydatki z tego tytułu wynoszą ok. 330 000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 6-7; 244-245; 251-260; 296-344; 553-560)

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w Biurze Ochrony Rządu w okresie od dnia 15 lipca 2014 r. do 13 kwietnia 2015 r. w zakresie badania procedur związanych z realizacją prawa funkcjonariuszy BOR do lokalu mieszkalnego, stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- naruszenie art. 84 ust. 2 pkt 2 z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu poprzez wydanie decyzji o przydziale lokalu na rzecz funkcjonariuszy, którzy posiadali w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej lokal odpowiadający co najmniej przysługującej im powierzchni mieszkalnej albo dom jednorodzinny – w 2 przypadkach;
- naruszenie § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu poprzez zawarcie umów o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego niezgodnie z kolejnością złożonych wniosków – w 42 przypadkach. Łączna kwota ekwiwalentów wypłaconych niezgodnie z kolejnością złożonych wniosków wyniosła 4 813 067,61 zł.

W ocenie CBA naruszenia przepisów wynikały m.in. z niejednoznaczności oraz braku jednolitości obowiązujących w służbach mundurowych przepisów dotyczących zakwaterowania funkcjonariuszy. W odniesieniu do BOR, dotyczyło to w szczególności

¹² Dz.U. z 2013, poz. 289.

braku regulacji w zakresie zwalniania przydzielonych uprzednio lokali w przypadku uzyskania przez zajmujących je funkcjonariuszy tytułów prawnych do innych lokali na terenie miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej, niejednoznacznych przepisów dotyczących kręgu uprawnionych do otrzymania ekwiwalentu pieniężnego, wyższej w stosunku do innych służb mundurowych wysokości wypłacanego ekwiwalentu oraz braku związania wypłaconego ekwiwalentu z zakupem konkretnego lokalu (funkcjonariusz BOR nie jest zobligowany do wykazania, że otrzymane środki przeznaczył na zakup lokalu). W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 17 sierpnia 2015 r., skierowanym przez Szefa CBA do Ministra Spraw Wewnętrznych wnioskowano rozważenie możliwości m.in. wprowadzenia odpowiednich zmian w ustawie o BOR, w tym zastąpienie prawa do ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z prawa do lokalu mieszkalnego uprawnieniem do otrzymania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego.

W odpowiedzi z dnia 22 września 2015 r. na powyższe wystąpienie pokontrolne, Minister Spraw Wewnętrznych poinformował Szefa CBA, iż propozycje pokontrolne CBA zostaną przeanalizowane pod kątem możliwości ich realizacji w ramach planowanych przyszłych prac legislacyjnych nad ustawami kompetencyjnymi służb.

(dowód akta kontroli str. 553-560)

Zobowiązania Biura Ochrony Rządu na koniec 2015 r. wyniosły 1 684,3 tys. zł i były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2014 r. (1 371,6 tys. zł) o 312,7 tys. zł tj. o 22,8%. Zobowiązania niewymagalne dotyczyły m.in. następujących grup wydatków: w § 4040 „Dodatkowe wynagrodzenia roczne” (848,1 tys. zł), w § 4110 „Składki na ubezpieczenia społeczne” (145,8 tys. zł), w § 4260 „Zakup energii” (254,3 tys. zł), w § 4410 „Podróże służbowe krajowe” (133,8 tys. zł), w § 3070 „Wydatki osobowe nie zaliczone do uposażenia” (160 tys. zł). Największy przyrost zobowiązań wystąpił w § 3070 (o 160 tys. zł), § 4040 (o 61,9 tys. zł) i § 4410 (o 83 tys. zł) Zobowiązania wymagalne na koniec 2015 r. nie wystąpiły. Nie wystąpiły przypadki naliczenia i zapłaty przez BOR kar umownych.

(dowód akta kontroli str.225; 354)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Biuro Ochrony Rządu realizowało w 2015 r. w ramach budżetu zadaniowego (cz. 42, funkcja 2. „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny”, zadanie 2.1. „Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości”, podzadanie 2.1.2. „Bezpieczeństwo najważniejszych osób, obiektów i urządzeń w państwie”) dwa działania, tj. 2.1.2.1 „Ochrona osób” i 2.1.2.2. „Ochrona obiektów i urządzeń szczególnego znaczenia”. Planowane środki budżetowe (po zmianach) wyniosły na działanie 2.1.2.1. - 55 785 tys. zł. (w tym wydatki majątkowe 1 607,7 tys. zł) a na działanie 2.1.2.2. - 153 647 tys. zł (w tym wydatki majątkowe - 3 980,5 tys. zł). Wykonanie wydatków w zakresie działania 2.1.2.1. wyniosło 99,77%, a w zakresie działania 2.1.2.2. - 99,72%. Całoroczne planowane mierniki w zakresie sprawności działania BOR, w tym skuteczności prowadzenia działań ochrony osobistej i skuteczności prowadzenia działań ochrony obiektów, zostały wykonane. W BOR powołano w ramach kontroli zarządczej koordynatora, który m.in. nadzoruje poziom realizacji celów. Do oceny realizacji celów i zadań wykorzystywana jest m.in. dokumentacja z monitoringu wykonywanych zadań, sprawozdania z samooceny w komórkach organizacyjnych BOR i sprawozdawczość finansowa. W „Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej” za 2014 i 2015 r. oceniono m.in. skuteczność i efektywność działania jednostki.

Dane podane w całorocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 były zgodne z zapisami na koncie 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym” oraz odpowiednimi saldami kont rozliczeniowych Zespołu „2”.

W wyniku analizy wybranych w sposób celowy 11 pozycji księgowych z kont Zespołu „0”, Zespołu „4” i Zespołu „7”, o wartości ogółem 3 992 326,46 zł, stwierdzono m.in. zgodność

wydatków z planem rzeczowo-finansowym oraz podpisaną umową z wykonawcą/dostawcą. Wykonane roboty zostały potwierdzone w odpowiednim protokole odbioru robót, a w przypadku dostaw – zostały one potwierdzone w protokołach odbioru i/lub przyjęcia do używania (OT). Przyjętym środkom trwałym nadano numery inwentarzowe.

Według szacunków BOR, w ogólnej wartości sprzętu transportowego, pozycje całkowicie amortyzowane stanowiły na koniec 2015 r. ok. 73% a w przypadku sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej amortyzowanych całkowicie było 88% pozycji.

Normy i tabele należności sprzętu i wyposażenia niezbędnego do realizacji zadań ustawowych BOR do etatu czasu „P” zostały zaktualizowane zarządzeniem Szefa BOR z dnia 28 listopada 2014 r.

Poziom ukończenia sprzętu w samodzielnych komórkach organizacyjnych BOR przedstawiał się na koniec 2015 r. następująco:

- 1) Zarząd II – 50% (przy całkowitym amortyzowaniu sprzętu w ok. 95%);
- 2) Zarząd V - 68% (przy całkowitym amortyzowaniu sprzętu w ok. 73%). Przy nasilonej ilości operacji ochronnych stan ukończenia środków transportu nie pozwala na realizację zadań ustawowych, co wymusza korzystanie ze sprzętu pożyczanego od podmiotów zewnętrznych. W latach 2013-2015 wycofano z eksploatacji 22 pojazdy. Ubytek uzupełniono zakupem 18 pojazdów;
- 3) Zarząd VI - 55% (przy całkowitym amortyzowaniu sprzętu w ok. 75%);
- 4) Zarząd VII - 74% (przy całkowitym amortyzowaniu sprzętu w ok. 93%);
- 5) Zarząd Szkolenia - niewystarczający (przy całkowitym amortyzowaniu sprzętu w ok. 50%).

W opinii BOR, przedstawiony powyżej poziom ukończenia sprzętu skutkuje m.in. wydłużeniem pracy pirotechników, zaangażowaniem większej liczby funkcjonariuszy do wykonania zadań, rotacją sprzętu między użytkownikami i obniżonym poziomem szkolenia funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 850-991; 1225-1278; 1287-1292; 1339-1340; 1357-1373)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. Biura Ochrony Rządu:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), sprawozdania finansowe za IV kwartał 2015 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Zbadano również prawidłowość sporządzenia i zgodność z zapisami księgowymi sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-Z na koniec poszczególnych kwartałów 2015 r.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³ i w rozporządzeniu MF z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora

¹³ Dz. U. Nr 2014 r. poz. 119, ze zm.

finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴. Sprawozdania kwartalne i roczne przekazywały rzetelny obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2015 r. Zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Sprawozdanie Rb-BZ1 zostało sporządzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁵.

W zakresie finansów, Szef BOR wydał zarządzenie nr 93/2015 z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie zasad obiegu i kontroli dowodów księgowych (zarządzenie zastąpiło wcześniejsze zarządzenie w tej sprawie z dnia 30 grudnia 2014 r.).

Odnosnie zapewnienia wiarygodności sprawozdań przez system kontroli zarządczej stwierdzono m.in., że sprawozdania wykonywane są ręcznie na podstawie danych z programu FORTE FINANSE I KSIĘGOWOŚĆ. Poszczególne pozycje sprawozdań wynikają wprost z sald i/lub obrotów poszczególnych kont księgowych. W zakresach obowiązków określono osoby sporządzające, weryfikujące, podpisujące i ponoszące odpowiedzialność za sporządzanie sprawozdań. Zakładowy Plan Kont zapewnia możliwość sporządzania sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych i innych sprawozdań określonych przepisami. Systematyczna, bieżąca kontrola i monitoring poszczególnych etapów dokumentowania i rejestrowania operacji gospodarczych, wprowadzona polityka rachunkowości z właściwie sporządzonym planem kont, zastosowanie procedur określonych w instrukcji obiegu dokumentów, szczegółowe zakresy obowiązków pracowników, bieżąca aktualizacja wewnętrznych dokumentów normatywnych – pozwalają na zapobieganie, wykrywanie i korygowanie błędów. Wystąpienie ryzyka w omawianym obszarze oszacowano jako nieznaczne. W 2015 r. sprawozdawczość i prowadzenie ksiąg rachunkowych nie było przedmiotem audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 14-238; 497-542; 1225-1290; 1291-1292)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Nadzór i kontrola

Opis stanu
faktycznego

Szef Biura Ochrony Rządu wydał w dniu 23 grudnia 2013 r. zarządzenie nr 83/2013 w sprawie wykonywania kontroli zarządczej w Biurze Ochrony Rządu, które zastąpiło wcześniejsze zarządzenie w tej sprawie z 6 grudnia 2011 r. Zarządzenie określa zasady i tryb wykonywania kontroli zarządczej w jednostce. W BOR funkcjonuje Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego – został również powołany koordynator kontroli zarządczej w BOR, który realizuje czynności wynikające z zarządzenia oraz koordynuje proces kontroli zarządczej z ramienia Szefa BOR. Do zadań koordynatora należy m.in. koordynacja działań w zakresie opracowania arkusza oceny ryzyka oraz planu postępowania z ryzykiem, przygotowania dla Szefa BOR zbiorczej analizy ryzyka, przygotowania dokumentacji normalizującej realizację planu działalności BOR, przygotowania informacji o poziomie realizacji celów. Załącznikiem do zarządzenia nr 83/2013 jest Regulamin Zarządzania Ryzykiem.

W 2015 r. komórka właściwa ds. kontroli wewnętrznej BOR przeprowadziła 18 kontroli różnych aspektów funkcjonowania BOR, które obejmowały m.in. kwestie związane z realizacją wniosków pokontrolnych z 2014 r., realizacją zadań ochronnych obiektów, prawidłowością naliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, ochroną

¹⁴ Dz. U. 2014 r. poz. 1773.

¹⁵ Dz. U. 2011 r. Nr 298 poz. 1766.

polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, wydawaniem, ewidencją i konserwacją broni służbowej, szkoleniem funkcjonariuszy BOR, likwidacją majątku ruchomego, działaniami profilaktycznymi wobec obiektów ochraniających, systemem nagradzania funkcjonariuszy, funkcjonowaniem systemu obsługi i napraw pojazdów.

Zespół audytu wewnętrznego zrealizował w 2015 r. 4 zadania audytowe (oprócz czynności doradczych), które dotyczyły gospodarki materiałowej i ewidencji ochrony przeciwchemicznej, planowania i organizacji transportu ochronnego, planowania i organizowania wzmocnienia ochrony bezpośredniej osób objętych ochroną BOR oraz systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Tak kontrole wewnętrzne jak i audyt zostały zakończone sformulowaniem wniosków i zaleceń, z których część została zrealizowana, a pozostała jest w trakcie realizacji.

„Oświadczenie częściowe o stanie kontroli zarządczej za 2015 r.” (oświadczenie) zostało przekazane do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 14 marca 2016 r. W dokumencie tym Szef Biura Ochrony Rządu poinformował m.in., iż w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Zastrzeżenia w tym zakresie odnosiły się m.in. do niewystarczającego nadzoru osób funkcyjnych nad przestrzeganiem przepisów prawa w komórce organizacyjnej właściwej ds. transportu. Niewłaściwie zidentyfikowano także obszary ryzyka i same ryzyka. Dla poprawy stanu funkcjonowania komórki transportu planowane są wzmoczenie monitoringu i działalności kontroli wewnętrznej a także nowelizacja przepisów wewnętrznych w zakresie wykazanych zastrzeżeń.

W ramach funkcjonującego w 2015 r. w BOR systemu rachunkowości ustalono mechanizmy kontrolne dotyczące zapobiegania lub wykrywania błędów operacyjnych. Mechanizmy kontrolne zostały zawarte w zarządzeniu nr 93 /2015 Szefa Biura Ochrony Rządu z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie zasad obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Biurze Ochrony Rządu (które uchylilo wcześniejsze zarządzenie nr 48/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r.). Przyjęta w Biurze Ochrony Rządu dokumentacja opisująca zasady rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁶ (uor), w tym zawierała wszystkie elementy określone w art. 10 ust. 1 uor. Dokumentacja ta była dostępna dla pracowników. Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości - stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Procedura kontroli zaciągania zobowiązań finansowych została szczegółowo opisana w zarządzeniu nr 93/2015 z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie zasad obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Biurze Ochrony Rządu. Określono zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych, w tym terminowości postępowania oraz osoby uprawnione do kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dokumentów. W toku badania analitycznego wybranych w sposób celowy zapisów dziennika za 2015 r., w zakresie właściwej kolejności numeracji zapisów księgowych w dzienniku, dat i opisów operacji, sekwencji dat dokumentu i dat księgowania, zgodności daty dokumentu z rokiem księgowania nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 850-1028; 1029-1039; 1047-1075; 1081-1220; 1295)

W dniu 7 stycznia 2016 r. Szef Biura Ochrony Rządu przekazał do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawozdanie (część jawna) z audytu przeprowadzonego w BOR. Przedmiotem oceny były lata 2008-2015.

(dowód: akta kontroli str.8; 248; 287-294; 1225-1278; 1291-1292; 1341-1356)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

Z uwagi na czas trwania, zakres i przedmiot kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. wskazane w powołanym wyżej sprawozdaniu z audytu kwestie dotyczące funkcjonowania BOR wymagają zbadania w trakcie odrębnej kontroli NIK.

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej funkcjonowania nadzoru, kontroli i kontroli zarządczej nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski
pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgłaszany przez Szefa BOR niski wskaźnik ukompletowania, szczególnie w zakresie wyposażenia technicznego i materiałowego, może mieć bezpośredni i pośredni wpływ na sprawność działania formacji w zakresie realizacji jej zadań ustawowych, a w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa ochranianych przez nią osób i obiektów.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

- kontynuację działań zmierzających do zwiększenia stopnia ukompletowania jednostki, uzupełnienia i unowocześnienia stanu technicznego i logistycznego formacji celem utrzymania jej sprawności na poziomie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych;
- podjęcie, w porozumieniu z dysponentem części 42, skutecznych i szybkich działań zmierzających do uregulowania i zapobieżenia narastania niewypłaconych kwot ekwiwalentów pieniężnych należnych funkcjonariuszom za rezygnację z lokalu mieszkalnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

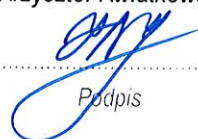
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej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

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

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

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski


Podpis

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.