PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPB.410.001.06.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy

1. Bogdan Wróblewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/10/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Zbigniew Włodarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/26/2017 z dnia 27 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana

Komenda Główna Straży Granicznej, al. Niepodległości 100, 02-514 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

płk SG Marek Łapiński, Komendant Główny Straży Granicznej

(dowód: akta kontroli str. 321-323)

II. Wprowadzenie

Straż Graniczna (dalej: SG) jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji[1]. W 2016 r. realizowała głównie zadanie 2.5 *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP* w ramach funkcji 2 państwa *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*.

Zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[2], Komendant Główny Straży Granicznej był dysponentem środków budżetu państwa II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Podlega mu ponadto 11 dysponentów środków budżetu państwa III stopnia[3].

Komenda Główna SG (dalej: KG SG) zapewnia obsługę Komendanta Głównego SG pod względem finansowym w zakresie określonym w zarządzeniach w sprawie organizacji KG SG, z wyłączeniem obsługi należącej do zakresu zadań Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej (dalej: NwOSG)[4]. Ponadto, oprócz

---

[1] Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1643, ze zm.).

[2] Decyzja nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA z 2015 r. poz. 1 ze zm.).

[3] Ośmiu komendantów oddziałów SG oraz komendanci: Centralnego Ośrodka Szkolenia SG w Koszalinie, Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu oraz Karpackiego Ośrodka Wsparcia SG w Nowym Sączu (§ 3 decyzji nr 10).

[4] Komendant NwOSG zapewniał obsługę Komendanta Głównego SG w szczególności w zakresie: równoważników pieniężnych za przedmioty umundurowania nie wydane w naturze, równoważników pieniężnych w zamian za wyżywienie, świadczeń związanych z prawem do lokalu mieszkalnego oraz do 30 czerwca 2016 r. w zakresie należności z tytułu krajowych i zagranicznych podróży służbowych.

wydatków własnych, KG SG realizowała centralne zaopatrzenie na rzecz podległych Komendantowi Głównemu jednostek organizacyjnych SG.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne przez Komendanta Głównego Straży Granicznej.

Zakres kontroli obejmował:
- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych[5],
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich SG, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- sprawowanie nadzoru nad realizacją budżetu (planów finansowych) Straży Granicznej.

W 2016 r. dochody jednostek Straży Granicznej wyniosły 6 782,2 tys. zł, w tym 920,4 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 1 400 850,3 tys. zł, w tym 191 063,9 tys. zł stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 1 074,4 tys. zł, w tym 791,2 tys. zł stanowiły wydatki KG SG.

W 2016 r. w ramach Funduszu Wsparcia Straży Granicznej przychody i koszty funduszu centralnego, którego dysponentem był Komendant Główny Straży Granicznej, wyniosły 0 zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia[6] pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej.

W wyniku kontroli 24,2% zrealizowanych przez KG SG wydatków budżetu państwa i 32,9% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych[7] i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności wskazane w planie wydatków budżetowych SG, budżecie SG w układzie zadaniowym oraz planie działalności SG na 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne/łączne sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez Komendanta Głównego Straży Granicznej (jako dysponenta środków budżetu państwa II stopnia) oraz sprawozdania jednostkowe

---

[5] Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych SG została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

[6] W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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.

[7] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.), zwana dalej ufp.

KG SG. Sprawozdania łączne zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe KG SG na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej[8], sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[9], a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym[10].

Komendant Główny Straży Granicznej rzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu SG.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane dochody Straży Granicznej (dysponenta II stopnia) wyniosły w 2016 r. 6 782,2 tys. zł i były wyższe o 80,5% (tj. 3 024,2 tys. zł) od kwoty planowanej w ustawie budżetowej (po zmianach) i o 14,2% (965,6 tys. zł) wyższe niż w 2015 r. Wyższa, niż planowana oraz w porównaniu z 2015 r., realizacja dochodów Straży Granicznej wynikała głównie z wyższej realizacji dochodów w:

- § 0580 (*grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych*, wzrost o 1 708,2 tys. zł w stosunku do planu, a w porównaniu z 2015 r. o 522,0 tys. zł), dotyczących wpływów z tytułu kar administracyjnych nakładanych na przewoźników lotniczych, którzy przywieźli do granicy cudzoziemców nieposiadających ważnego dokumentu podróży, kar nałożonych na cudzoziemców w transporcie drogowym oraz kar umownych;
- § 0970 (*wpływy z różnych dochodów*, wzrost 1 072,8 tys. zł w stosunku do planu, a w porównaniu z 2015 r. o 281,6 tys. zł) z uwagi m.in. na wpłaty syndyka na poczet kary za odstąpienie od umowy przez jednego z wykonawców (463 tys. zł), wypłatę odszkodowania z tytułu bezprawnego użytkowania urządzenia do prześwietlania bagażu (210 tys. zł) oraz kary od jednej z firm za nieterminową naprawę samochodów (106 tys. zł).

W 2016 r. KG SG (dysponent III stopnia) zrealizowała dochody w wysokości 920,4 tys. zł, tj. 183,0% planu po zmianach. Dochody KG SG były w 2016 r. o 19,6% (151,0 tys. zł) wyższe w porównaniu z 2015 r. Analiza struktury zrealizowanych dochodów KG SG wskazała, że 77,4% wykonanych dochodów stanowiły kary umowne (wzrost w stosunku do 2015 r. o 17,3 tys. zł) naliczane w wyniku nieterminowych dostaw przedmiotu umów i nieterminowej realizacji napraw gwarancyjnych wynikających z podpisanych umów, co było niezależne od zamawiającego. Na powyższe wpłynął – jak wyjaśniła Dyrektor Biura Finansów KG SG[11] - przyjęty system egzekwowania kar umownych poprzez dokonywanie

---

[8] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

[9] 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).

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

[11] W imieniu Komendanta Głównego Straży Granicznej na podstawie upoważnienia Komendanta Głównego Straży Granicznej nr 19 z dnia 12 stycznia 2017 r.

potrąceń z wynagrodzenia wykonawcy na etapie realizacji dostawy przedmiotu zamówienia, gwarantujący dużą skuteczność – wyegzekwowano wszystkie naliczone kary. Na wyższe wykonanie dochodów KG SG w 2016 r. wpłynęło przede wszystkim wykonanie dochodów z tytułu uregulowania kar z lat ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 267-317, 357-372, 2307-2378)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w Straży Granicznej wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 20 339,7 tys. zł i w porównaniu z 2015 r. były one wyższe o 16,0% (2 801,4 tys. zł). Należności dotyczyły głównie rozliczeń z lat ubiegłych, w tym z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu oraz z tytułu kar administracyjnych nakładanych na przewoźnika, który drogą powietrzną lub morską przywiózł do granicy cudzoziemców nieposiadających ważnego dokumentu podróży oraz należnych odsetek od kar umownych.

Zaległości wobec Straży Granicznej według stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 20 192,0 tys. zł. i w porównaniu z końcem 2015 r. były wyższe o 2 844,2 tys. zł (16,4%).

Jedną z przyczyn wzrostu zaległości było nawarstwianie się należności z tytułu nieuregulowanych kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu oraz narastające odsetki. Obowiązek uiszczenia tych kosztów wynikał z art. 336 ust. 1 i 2 w związku z art. 337 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach[12]. Liczba i wartość decyzji wydawanych w latach 2014 – 2016 zakresie rosła. Na dzień 31 grudnia 2016 r. kwota zaległości wyniosła w § 0690 (*wpływy z różnych opłat*) - 2 849,3 tys. zł, decyzje dotyczyły 731 cudzoziemców oraz w § 0970 – 3 838,3 tys. zł, decyzje dotyczyły 842 osób. Sytuacja ta wynikała z braku uregulowań prawnych pozwalających na egzekwowanie zwrotu tych kosztów od osób przebywających poza terytorium RP, tj. w kraju pochodzenia. Egzekucja była możliwa tylko ze składników majątkowych, które uprzednio zostały zabezpieczone na podstawie art. 346 ustawy o cudzoziemcach.

Istotny odsetek (41,2%) ogółu zaległości wobec SG stanowiły zaległości z tytułu kar umownych (w § 0970) w wysokości 5 989, 6 tys. zł, a dodatkowo należne odsetki od kar umownych (w § 0920 *pozostałe odsetki*) – 2 347,2 tys. zł, co razem stanowiło zaległości ogółem. Dyrektor Biura Finansów KG SG (dalej: BF KG SG) wyjaśniła, że zaległości z tytułu kar umownych (zarówno w KG SG jak i w pozostałych jednostkach organizacyjnych SG) naliczone w latach ubiegłych dotyczyły kar, dla których przyczyny naliczania zaistniały już po realizacji dostawy i zapłacie wynagrodzenia – np. w związku z brakiem realizacji napraw gwarancyjnych lub ich nieterminową realizacją. Egzekucja tego rodzaju kar dokonywana była z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o ile takie zabezpieczenie zostało ustanowione.

Na koniec 2016 r. należności pozostałe do zapłaty KG SG wyniosły 4 848,9 tys. zł (kwota była równa zaległościom na dzień 31 grudnia 2016 r.) i były wyższe w porównaniu z 2015 r. o 153,0 tys. zł, tj. 3,3%. Stanowiły je naliczone kary umowne wynikające z nieterminowej realizacji umów oraz zasądzone koszty procesowe (§ 0970) w łącznej kwocie 3 391,9 tys. zł, a także odsetki od niespłaconych wykazanych wyżej należności w wysokości 1 457,0 tys. zł.

---

[12] Dz. U. z 2016 r. poz. 1990, ze zm.

W 2016 r. w Straży Granicznej nie wystąpiły należności, które uległy odroczeniu oraz przedawnieniu.

Komendant Główny Straży Granicznej w ramach sprawowanego nadzoru, po przeprowadzeniu oceny wykonania budżetu SG, uznał skuteczne egzekwowanie kosztów wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu za jeden z priorytetów 2016 r., ponadto zobowiązał podległych dysponentów środków budżetowych (komendantów oddziałów/ośrodków SG) do intensyfikacji działań mających na celu zwiększenie poboru należnych dochodów oraz zwiększenia skuteczności egzekucji zaległych należności. Wyżej wskazano przyczyny, dla których w 2016 r. nie udało się zahamować wzrostu zaległości z tytułu nieuregulowanych kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu. Wydatnie, bo o 833,0 tys. zł, SG zmniejszyła stan zaległości w grzywnach i karach pieniężnych od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 357-388, 391, 1048-1054)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki Straży Granicznej (dysponenta II stopnia) w 2016 r. zrealizowane zostały w kwocie 1 400 850,3 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2015 nastąpił nieznaczny wzrost wydatków - o 25 188,8 tys. zł, tj. 1,8%.

Wydatki zostały poniesione na realizację ustawowych zadań Straży Granicznej, tj. na zapewnienie bezpieczeństwa granicy Rzeczypospolitej Polskiej oraz granicy zewnętrznej UE, w szczególności na ochronę granicy (np. koszt ochrony 1 km granicy w 2016 r. wyniósł 239,1 tys. zł i był niższy od planowanego o 10,4 tys. zł), kontrolę ruchu granicznego, zwalczanie przestępstw i wykroczeń pozostających we właściwości SG, przeciwdziałanie nielegalnej migracji oraz organizację powrotów cudzoziemców.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2016 r. wydatki Straży Granicznej w kwocie 1 383 385,0 tys. zł zwiększono w trakcie roku per saldo o 21 550,7 tys. zł (1,6%): środkami z rezerw celowych zwiększono plan wydatków łączną kwotą 32 255,0 tys. zł, ale Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonał ośmiu zmian planu wydatków SG zmniejszając go o 10 704,3 tys. zł.

Nie dokonano zwiększeń wydatków środkami pochodzącymi z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Z przyznanej SG z rezerw celowych kwoty 32 255,0 tys. zł. wykorzystano 28 250,0 tys. zł, tj. 87,6%.

Nie wykorzystano w pełni środków z rezerw przeznaczonych na finansowanie czterech projektów realizowanych w ramach procedury bezkonkursowej Funduszu Azylu, Migracji i Integracji 2014-2020 (dalej: FAMI), w łącznej kwocie 3 178,2 tys. zł. Główną przyczyną niewykorzystania środków przyznanych na realizację projektów w ramach FAMI była niższa od zakładanej presja migracyjna w I półroczu 2016 r., co skutkowało mniejszymi od zakładanych wydatkami dotyczącymi docelowej grupy tych projektów (cudzoziemców oraz funkcjonariuszy uczestniczących w wykonaniu decyzji o przymusowych powrotach), a także unieważnienie postępowań

przetargowych, niedotrzymanie terminu wykonania umowy oraz uzyskanie korzystniejszych ofert cenowych.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 267-317, 394-408, 697-883, 920-982, 1009-1014, 1055-1057)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2016 r. wydatki KG SG w kwocie 236 606,0 tys. zł zmniejszono w trakcie roku ogółem o 44 871,2 tys. zł tj. o 19,0%. Plan wydatków KG SG zwiększono środkami z rezerw celowych w łącznej kwocie 16 607,1 tys. Zł, ale Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonał czterech zmian planu wydatków KG SG na kwotę per saldo -3 491,5 tys. zł, a Komendant Główny Straży Granicznej, na podstawie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, 23 zmian na kwotę per saldo -57 986,8 tys. zł.

Z przyznanej KG SG z rezerw celowych kwoty 16 607,1 tys. zł, wykorzystano 15 953,0 tys. zł, tj. 96,1%.

(dowód: akta kontroli str. 267-317, 920-982)

Wydatki Straży Granicznej w 2016 r. zostały zrealizowane w dziale 752[13] – *Obrona narodowa* w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75295 (*Pozostała działalność*) w wysokości 4 370,0 tys. zł (100% planowanych) oraz w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* w rozdziałach: 75406 (*Straż Graniczna*) w wysokości 1 382 367,4 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach (100,5% w porównaniu z 2015 r.), 75479 (*Pomoc zagraniczna*) w kwocie 314,0 tys. zł, 91,8% planu po zmianach (44,0% w odniesieniu do 2015 r.), a także w związku z udziałem funkcjonariuszy SG w przygotowaniu i zapewnieniu bezpieczeństwa Światowych Dni Młodzieży Kraków 2016 w rozdziale 75495 (*Pozostała działalność*) w kwocie 13 798,9 tys. zł (100% planu po zmianach).

W 2016 r. 91,7% wydatków Straży Granicznej zrealizowano w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych, 4,0% stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych, 3,9% wydatki majątkowe, a udział wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wyniósł 0,4%. W odniesieniu do KG SG struktura wydatków według grup ekonomicznych przedstawiała się następująco: 80,6% stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych, 18,6% wydatki majątkowe, 0,5% świadczenia na rzecz osób fizycznych, a 0,3% współfinansowanie projektów przy udziale środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 394-408, 420-454, 1021-147)

Szczegółowym badaniem objęto środki z rezerwy celowej przyznanej SG w wysokości 20 200 tys. zł, w części zwiększającej budżet KG SG kwotą 14 380,4 tys. zł, co stanowiło 44,6% ogólnej kwoty z rezerw celowych zwiększających wydatki Straży Granicznej oraz 86,6% ogólnej kwoty z rezerw celowych zwiększających wydatki KG SG.

W ustawie budżetowej na 2016 r. ujęta została rezerwa celowa pn. *Środki na uzupełnienie wydatków Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu, w tym związanych z wizytą Ojca Świętego podczas Światowych Dni Młodzieży* (część 83, poz. 69) w wysokości 87 998,0 tys. zł. Po podziale środków z powyższej rezerwy pomiędzy poszczególne służby, a w ramach SG pomiędzy jednostki organizacyjne Straży Granicznej, plan wydatków KG SG został zwiększony o kwotę 14 380,4 tys. zł na zakup sprzętu i uzbrojenia oraz sprzętu transportowego, czytników biometrycznych i systemów optoelektronicznych. Na dzień 31 grudnia 2016 r. KG SG nie wykorzystała ze środków przyznanych ww. rezerwą kwoty 644,2 tys. zł z powodu niewywiązania się wykonawcy z realizacji

[13] W związku z zadaniami SG związanymi z zabezpieczeniem Szczytu NATO.

umowy na dostawę kamizelek kuloodpornych zewnętrznych. Do końca 2016 r. wykonawca umowy dostarczył jedynie 100 kompletów kamizelek, a dostawa pozostałych 400 kompletów nastąpiła 18 stycznia 2017 r. Z uwagi na pilną potrzebę zapewnienia funkcjonariuszom SG tego środka ochrony osobistej (według stanu na 31 grudnia 2016 r. z 3588 kamizelek kuloodpornych tylko 1 247 posiadało gwarancję na odporność balistyczną) oraz możliwość sfinansowania pozostałej części zamówienia w styczniu 2017 r., nie odstąpiono od umowy. Za nieterminowe wykonanie umowy wykonawca obciążony został karami umownymi.

(dowód: akta kontroli str. 697-718, 884-1014)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych[14] SG w 2016 r. zrealizowano w wysokości 1 288 292,1 tys. zł (99,7% planu po zmianach), były one wyższe o 62 760,2 tys. zł niż w 2015 r. (5,1%). Wzrost wydatków związany był głównie z realizacją podwyżek wynagrodzeń dla pracowników i uposażeń dla funkcjonariuszy od 1 stycznia 2016 r. Jednocześnie w ramach wydatków bieżących w 2016 r. realizowane były zadania związane z zabezpieczeniem Szczytu NATO oraz Światowych Dni Młodzieży. Wydatki niższe od planowanych wykonano głównie w § 4250 (*zakup sprzętu i uzbrojenia*), w kwocie 644,2 tys. zł[15].

Kwota zrealizowanych wydatków bieżących jednostek budżetowych w KG SG wyniosła 154 105,9 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach.

Wydatki rzeczowe w grupie pozapłacowych wydatków bieżących w ramach budżetu SG[16] wyniosły w 2016 r. 243 854,7 tys. zł (99,7% planu po zmianach) i były wyższe w porównaniu z 2015 r. o 6,3%. Najwyższe kwoty[17] wydatkowano na:

- zakup materiałów i wyposażenia 76 914,2 tys. zł (§ 4210), w tym licencji i oprogramowania, materiałów pędnych i smarów, przedmiotów zaopatrzenia mundurowego, wyposażenia specjalnego i odzieży ochronnej;
- zakup usług pozostałych 28 300,1 tys. zł (§ 4300), głównie w związku z umowami w zakresie łączności i informatyki, w tym zakup pakietów gwarancyjnych, na świadczenie usług bezpieczeństwa teleinformatycznego czy transmisji danych dla SG;
- zakup energii 21 764,6 tys. zł (§ 4260);
- zakup usług remontowych 18 745,4 tys. zł (§ 4270) poniesionych m.in. na remont i naprawę pomieszczeń, budynków w tym opracowanie dokumentacji technicznej oraz konserwację i naprawę sprzętu transportowego, pływającego i taboru lotniczego.

W 2016 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi[18] w SG wyniosły 1 035 062,3 tys. zł, tj.100,0% planu po zmianach i w stosunku do roku 2015 były

---

[14] W tym wydatki bieżące w wysokości 3 787,4 tys. zł zrealizowane w ramach współfinansowania projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (paragrafy z czwartą cyfrą „1", „2", „6").

[15] Przyczyny wskazano wyżej w związku z niewykorzystaniem w pełni rezerwy celowej MF.FG6.4143.50.2016.MF.974.

[16] W rozdziale 75406 (*Straż Graniczna*) w paragrafach z czwartą cyfrą „0".

[17] W analizie efektów rzeczowych pominięto § 4180 – równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy oraz pozostałe należności (wydatek w 2016 r. 56 013,8 tys. zł), gdyż przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 931), wydatki z tytułu nagród jubileuszowych, odpraw, ekwiwalentów dla funkcjonariuszy obciążały § 4060.

[18] Według sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2016 r. Rb-28. W tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w ramach współfinansowania projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (paragrafy z czwartą cyfrą „1", „2", „6").

wyższe o 46 008,0 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia w KG SG wyniosły 82 304,9 tys. zł, tj. 100,0% planu.

(dowód: akta kontroli str. 394-408, 420-454, 1021-1047, 1055-1057, 2307-2378)

Przeciętne zatrudnienie w SG, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych[19], w 2016 r. wyniosło 17 908 osób, tj. o 948 osób mniej niż planowano (18 856). W porównaniu do 2015 r. przeciętne zatrudnienie było wyższe o 26 osób. Stan zatrudnienia w SG na koniec 2016 r. wyniósł 18 050 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i był o 61 osób większy niż w końcu 2015 r., przy czym w statusach 01 (*osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń*) oraz 03 (*członkowie korpusu służby cywilnej*) nastąpił spadek zatrudnienia - odpowiednio o 23 i 25 osób, a w statusach 02 (*osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe*) i 10 (*żołnierze i funkcjonariusze*) zatrudnienie wzrosło odpowiednio o jedną oraz o 108 osób. Spadek zatrudnienia w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz w korpusie służby cywilnej związany był z naturalną fluktuacją kadr.

Wzrost zatrudnienia wśród funkcjonariuszy wynikał ze zwiększenia liczby stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych SG realizujących zadania na zewnętrznej granicy UE, stąd w 2016 r. – wyjaśniła Dyrektor BF KG SG - zatrudnienie wzrosło głównie w Bieszczadzkim Oddziale Straży Granicznej (39 osób) i Podlaskim Oddziale Straży Granicznej (12 osób). Ponadto w 2016 r., celem wzmocnienia południowego odcinka granicy RP, utworzony został Karpacki Oddział Straży Granicznej, co spowodowało, że nastąpiła dyslokacja funkcjonariuszy powodująca zwiększenie zatrudnienia m.in. w tym oddziale (Karpacki OSG, Karpacki Ośrodek Wsparcia SG i Śląski OSG – wzrost łącznie o 79 funkcjonariuszy).

Przeciętne zatrudnienie w KG SG w 2016 r. wyniosło 989 osób, a na dzień 31 grudnia 2016 r. – 1006 osób. Przeciętne zatrudnienie w KG SG było niższe niż w planie po zmianach o 607 osób, w tym w odniesieniu do funkcjonariuszy mniejsze o 560 osób. Wynikało to, w szczególności z systemu przyjęć do służby w Straży Granicznej, który funkcjonuje w oparciu o przydzielone poszczególnym jednostkom organizacyjnym SG limity, które do czasu podziału wykazywane są na poziomie KG SG. W 2016 r., z uwagi na skalę odejść funkcjonariuszy ze służby, limity te nie zostały w pełni rozdysponowane. Wskazana różnica pomiędzy planem, a zatrudnieniem na koniec 2016 r. nie wiązała się z koniecznością rezygnacji z wykonywania zaplanowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 326-356)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wynosiło w SG w 2016 r. 4 625,74 zł i było wyższe o 5,6% niż w 2015 r. (4 378,65 zł). Największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wystąpił w statusach 03 - o 6,9% oraz statusie 01 - o 6,4%. Powyższe wynikało z podwyżki uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników w 2016 r., na co SG otrzymała dodatkowe środki finansowe – na uposażenia dla funkcjonariuszy w wysokości 5%, a na wynagrodzenia pracowników – 6%. Ponadto, jak wyjaśniła Dyrektor BF KG SG, w 2016 r. dokonano wypłaty dodatkowego wynagrodzenia dla pracowników, należnego za rok 2015 (w średniej kwocie 145 zł) oraz realizowano wypłatę nagród rocznych dla funkcjonariuszy według zmienionych zasad, tj. w wysokości 1/12 pobranego przez funkcjonariusza uposażenia w 2015 r, a nie – jak wcześniej – w wysokości uposażenia za grudzień, co spowodowało zwiększenie podstawy naliczania nagrody rocznej.

---

[19] Według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 za IV kwartał 2016 r.

Łączna kwota środków finansowych na podwyżki uposażeń dla funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników od dnia 1 stycznia 2016 r. ujęta w ustawie budżetowej wyniosła 48 462 tys. zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w KG SG wyniosło w 2016 r. 6 545,80 zł[20] i było o 4,8% wyższe niż w 2015 r. Największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wystąpił w statusach 01 - o 7,1%. oraz 03 – o 6,8%, wynagrodzenia funkcjonariuszy wzrosły o 4,3%[21].

(dowód: akta kontroli str. 326-356)

Wynagrodzenia bezosobowe zrealizowane w 2016 r. w SG wyniosły łącznie 1 758,0 tys. zł, w tym w budżecie państwa 1 622,8 tys. zł[22] oraz w budżecie środków europejskich 135,2 tys. zł. Wysokość wynagrodzeń bezosobowych SG w 2016 r. była wyższa o 188,0 tys. zł w porównaniu z 2015 r., tj. o 12,0%. Wzrost wydatków na wynagrodzenia bezosobowe wynikał w szczególności ze wzrostu wydatków związanych z powoływaniem tłumaczy w trakcie postępowań przygotowawczych, sądowych i administracyjnych. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe KG SG w 2016 r. wyniosły łącznie 174,7 tys. zł (wzrost w porównaniu z 2015 r. o 17,0%) m.in. z uwagi na wydatki poniesione na konsultacje wdrożenia systemu zarządzania stosownie do normy PN-EN ISO/IEC 17025:2005 w laboratorium kryminalistycznym SG).

(dowód: akta kontroli str. 394-408, 983-1008)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w SG w 2016 r. wyniosły 56 860,0 tys. zł, (100,0% planu po zmianach) i były wyższe w porównaniu z 2015 r. o 4,7% (2 538 tys. zł). Dyrektor BF KG SG wyjaśniła, że wzrost ten wynikał głównie ze zwiększonych wypłat zasiłków na zagospodarowanie (1 558,9 tys. zł), co było konsekwencją wyższych niż planowano przyjęć do służby w 2013 r.

Wydatki poniesiono głównie w § 3070 (*wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacane funkcjonariuszom*) na: równoważniki pieniężne wypłacone 6 177 funkcjonariuszom za brak lokalu mieszkalnego (25 215,2 tys. zł), dopłatę do wypoczynku 13 048 funkcjonariuszy (17 428,8 tys. zł), pomoc mieszkaniową dla 253 osób (3 416,3 tys. zł) oraz na równoważniki pieniężne wypłacone 5 488 funkcjonariuszom za remont lokalu mieszkalnego (3 357,2 tys. zł).

Zobowiązania z tytułu niewypłacenia należnych świadczeń na koniec roku wyniosły 437,7 tys. zł, w całości niewymagalne i dotyczyły głównie złożonych wniosków w zakresie: dopłaty do wypoczynku dla funkcjonariuszy i ich rodzin, pomocy mieszkaniowej, równoważników pieniężnych wypłacanych funkcjonariuszom za remont lokalu mieszkalnego oraz przejazd raz w roku dla funkcjonariuszy i ich rodzin. Przedmiotowe zobowiązania zostały uregulowane w 2017 r. zgodnie z obowiązującymi terminami płatności.

Wydatki na świadczenia dla osób fizycznych w KG SG w 2016 r. wyniosły 1 047,4 tys. zł (100,0% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 394-408, 420-454, 1021-1047)

---

[20] W tym przeciętne miesięczne wynagrodzenie w grupie funkcjonariuszy 7 304,65 zł, tj. z uwzględnieniem wydatków poniesionych na rzecz funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych SG z tytułu nagród przyznanych przez Komendant Głównego SG. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie obliczone na podstawie wydatków poniesionych wyłącznie na rzecz funkcjonariuszy KG SG wyniosło 7 055,06 zł.

[21] Przyczyny wskazano wyżej omawiając dane dla całej formacji.

[22] W tym 155,7 tys. zł stanowiły wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zrealizowane w ramach współfinansowania projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (paragrafy z czwartą cyfrą „1", „2", „6").

Wydatki majątkowe SG w 2016 r. zrealizowała w dziale 752 – *Obrona narodowa* w kwocie 3 654,7 tys. zł (100% planu po zmianach) oraz w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* w łącznej kwocie 52 043,5 tys. zł[23] (99,6% planu po zmianach).

SG zaplanowała na 2016 r. 15 zadań inwestycyjnych, w trakcie roku zrezygnowano z czterech, a niewykorzystane na nie środki przesunięto na inne zamierzenia budowlane (łącznie 38 drobniejszych zadań). W ramach zadań inwestycyjnych w 2016 r. m.in. przeprowadzono kompleksową przebudowę jednego z budynków komendy Podlaskiego OSG w Białymstoku (4 577,0 tys. zł), przebudowano Placówkę SG w Wetlinie (Bieszczadzki OSG, ponosząc wydatki w wysokości 865,0 tys. zł), w części zrealizowano adaptację dwóch budynków na potrzeby Placówki SG w Opolu (687,0 tys. zł) oraz wykonano termomodernizację hali sportowej w Centralnym Ośrodku Szkolenia SG w Koszalinie (502,0 tys. zł).

Plan wydatków na zakupy inwestycyjne obejmował 11 zadań, zrezygnowano z jednego (544,0 tys. zł), a powyższą kwotę oraz środki zaoszczędzone w innych zadaniach pozwoliły w trakcie roku wprowadzić do planu 64 nowe zadania umożliwiające doposażenie jednostek organizacyjnych SG m.in. w sprzęt łączności, informatyki, techniki specjalnej.

W ramach budżetu podstawowego (rozdział 75406) SG zrealizowała wydatki[24] na zakupy inwestycyjne, m.in. takie jak: cztery komplety systemów optoelektronicznych do wież obserwacyjnych (5 516,0 tys. zł), 168 stacjonarnych urządzeń do pobierania odcisków palców oraz 610 całostronicowych czytników dokumentów (3 758,8 tys. zł), 11 samochodów terenowych nieoznakowanych (2 036,9 tys. zł), 15 pojazdów typu mikrobus (1 632,8 tys. zł), 17 samochodów patrolowych (1 524,2 tys. zł), Morski OSG zmodernizował jednostkę pływającą SKS-40 w celu dostosowania jej do wykonywania zadań w zakresie zwalczania zagrożeń dla środowiska (1 391,0 tys. zł), Karpacki OSG kupił sprzęt łączności (radiotelefony, radioprzemienniki) i informatyki (1 029,0 tys. zł), a Nadbużański OSG ciągnik do utrzymywania pasa drogi granicznej (600,0 tys. zł).

W związku z organizacją ŚDM (rozdział 75495) z § 6060 (*wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*) kupiono m.in. dziewięć samochodów terenowych (1 664,9 tys. zł), sześć mikrobusów z napędem 4x4 (1 155,7 tys. zł), 28 szt. tabletów i 71 sztuk bezprzewodowych czytników paszportów (931,4 tys. zł), a Morski OSG kupił specjalistyczny sprzęt uzbrojenia (344,0 tys. zł).

W związku z organizacją Szczytu NATO (rozdział 75295) kupiono m.in. 41 sztuk tabletów oraz 72 sztuk bezprzewodowych czytników paszportów (1 124,7 tys. zł), pięć pojazdów typu mikrobus (692,5 tys. zł), dziewięć samochodów patrolowych (595,5 tys. zł), a Nadwiślański OSG zakupił m.in. 64 sztuk radiotelefonów (417,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 394-408, 420-454, 1021-1047, 2307-2378)

---

[23] W tym 1 448,2 tys. zł stanowiły wydatki na wydatki majątkowe zrealizowane w ramach współfinansowania projektów z udziałem środków UE (paragrafy z czwartą cyfrą „1", „2"). Łączna kwota wydatków majątkowych SG w 2016 r. była niższa o 40 109,4 tys. zł w porównaniu z 2015 r., jednak poziom wydatków majątkowych SG oraz KG SG w 2016 r. nie jest porównywalny z rokiem 2015 z uwagi na zakończenie realizacji programów ze środków unijnych (perspektywa 2007-2013) w pierwszym półroczu 2015 r. oraz rozpoczęcie wydatków unijnych (perspektywa 2014 – 2020) w IV kwartale 2016 r. w ograniczonym zakresie, a także wydatki związane z organizacją Światowych Dni Młodzieży i Szczytu NATO w 2016 r.

[24] Głównie na zakupy centralne realizowane przez KG SG.

W ramach współfinansowania projektów z udziałem środków UE w planie wydatków SG na 2016 r. ujęto realizację jednego zadania inwestycyjnego oraz zakup samolotu, jego sprowadzenie i montaż oraz zagospodarowanie terenu na potrzeby posadowienia kadłuba tegoż samolotu w ramach projektu HOME/2013/ISEC/AG/40000064 *Zwalczanie zagrożeń w komunikacji lotniczej w aspekcie działalności służbowej funkcjonariuszy SG RP oraz europejskich służb bezpieczeństwa* finansowanego z Programu Zapobieganie i walka z przestępczością (ISEC). W trakcie roku odstąpiono od realizacji tych zadań, skorygowano plan wydatków, a Komisja Europejska wyraziła zgodę na wydłużenie czasu trwania projektu do 1 października 2017 r. Niewykorzystane na powyższy cel środki (po uzupełnieniu z rezerwy celowej i zgodnie z zakresem rzeczowym programu ISEC) przeznaczono na realizację trzech nowych zadań. Ponadto w trakcie roku wprowadzono do planu wydatków majątkowych 16 zadań realizowanych w ramach czterech projektów finansowanych ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI).

W 2016 r. w budżecie SG nie zostały dokonane przeniesienia wydatków majątkowych wymagających, stosownie do art. 171 ust. 3 i 4 ufp, zgody Ministra Finansów.

KG SG zrealizowała w 2016 r. wydatki na zakupy inwestycyjne[25] w kwocie 35 910,7 tys. zł (99,97% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 420-454, 1021-1047)

W 2016 r. w SG zostały wypłacone odsetki od nieterminowych płatności w wysokości 73,40 zł, w związku z nieopłaceniem w terminie przez Bieszczadzki OSG faktur za gaz (21,61 zł) oraz za energię elektryczną (51,79 zł). Dyrektor BF KG SG wyjaśniła, że *ze względu na niską kwotę odsetek nie dokonano zawiadomienia rzecznika do spraw naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż kwota zapłaconych odsetek nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 26 ust. 1*[26].

(dowód: akta kontroli str. 493-510)

Zobowiązania SG na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 22 593,8 tys. zł i powstały głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w związku z podwyżką wynagrodzeń dla pracowników w 2016 r., co spowodowało wzrost podstawy naliczania dodatkowego wynagrodzenia, z tytułu uposażenia funkcjonariuszy, składek na ubezpieczenia społeczne oraz zakupu energii. W porównaniu do 2015 r. zobowiązania zmniejszyły się o 13,5%, m.in. w odniesieniu do wynagrodzeń funkcjonariuszy (i pochodnych) oraz podróży krajowych. W 2016 r. w SG nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Zobowiązania KG SG na koniec 2016 r. wynosiły 2 510,0 tys. zł i w szczególności powstały z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz uposażenia funkcjonariuszy[27]. Istotny wzrost zobowiązań nastąpił w odniesieniu do zobowiązań bieżących - § 4300 (375,0 tys. zł, wzrost o 14,4% w porównaniu z 2015 r.), co – jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora BF KG SG – wynikało głównie z rozliczania umów

---

[25] W tym 421,3 tys. zł stanowiły wydatki majątkowe zrealizowane w ramach współfinansowania projektów z udziałem środków UE (paragrafy z czwartą cyfrą „1", „2"). Efekty rzeczowe powyższych zakupów (realizowanych centralnie) przedstawiono w wystąpieniu powyżej, w ramach opisu efektów rzeczowych wydatków majątkowych SG.

[26] Ustawa z dnia 17 grudnia 2014 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.).

[27] Powyższa kwota nie jest porównywalna z 2015 r. z uwagi na przejęcie obsługi finansowej pracowników i funkcjonariuszy KG SG przez BF KG SG od 1 stycznia 2016 r.

wsparcia bezpieczeństwa teleinformatycznego, systemu NEFRYT oraz umów na świadczenie usług prawniczych, w których dokumenty rozliczeniowe mogą być wystawiane nie wcześniej niż w ostatnim dniu rozliczanego miesiąca (31 grudnia 2016 r. przypadał w sobotę).

(dowód: akta kontroli str. 394-408, 471-510)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 46 225,6 tys. zł, tj. 24,2% wydatków Komendy Głównej Straży Granicznej (3,3% ogółu wydatków SG). Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów/dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym KG SG. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS[28]). Badaniem objęto 72 dowody księgowe (dobrane losowo) na kwotę ogółem 44 926,6 tys. zł, próba wydatków dobranych celowo wyniosła 1 299,0 tys. zł (siedem dowodów). W grupie wydatków majątkowych zbadano 34 dowody na kwotę 13 996,7 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 45 dowodów na kwotę 32 228,9 tys. zł. Całość objętych badaniem wydatków KG SG dokonała w ramach realizacji zadania 2.5 *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP.*

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 46 223,0 tys. zł, stanowiącej 99,9% wydatków zbadanych pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[29] nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku szczegółowej analizy dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego[30] na łączną kwotę 15 734,0 tys. zł finansowanych z budżetu państwa w KG SG nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz regulacji wewnętrznych[31].

Ponadto analiza postępowania[32] na kwotę 81,0 tys. zł, do którego nie zastosowano przepisów upzp, tj. zamówienia o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro wykazała, że przeprowadzone zostało zgodnie z obowiązującymi w KG SG regulacjami wewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 389-390, 392-408, 455-556, 1553-2280, 2282-2306)

---

[28] Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

[29] Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

[30] Dostawa 3 000 kpl. ubrań na złą pogodę i 3 000 kpl. ubrań uniwersalnych ocieplaczy, 4 000 kpl. kurtek ubrania na złą pogodę, 1 500 kpl. kurtek służbowych w kolorze oliwkowym i 200 kpl. kurtek służbowych w kolorze granatowym (łącznie 10 698,4 tys. zł) oraz zakup urządzeń do odprawy mobilnej (5 035,6 tys. zł).

[31] Sposób prowadzenia postępowań o udzielanie zamówień publicznych w KG SG Komendant Główny Straży Granicznej określił w Wytycznych nr 264 z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie organizacji w Komendzie Głównej Straży Granicznej postępowań o udzielanie zamówień publicznych prowadzonych na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. Urz. KG SG Nr 11, poz. 84 ze zm.).

[32] Zakup 15 szt. karabinków 5,56 mm Beryl wz. 96 C - zamówienie realizowane było z wyłączeniem upzp na podstawie art. 131b ww. ustawy.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich Straży Granicznej w 2016 r. zrealizowano w kwocie 1 074,4 tys. zł, co stanowiło 90,9% planu po zmianach.

W ustawie budżetowej na 2016 r. ustalono plan wydatków budżetu środków europejskich SG w wysokości 823 tys. zł, w całości przeznaczonych na zadania finansowane z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (dalej: NMF), PL 15/14 *Współpraca w obszarze Schengen oraz walka z przestępczością transgraniczną i zorganizowaną, w tym przeciwdziałanie handlowi ludźmi oraz migracją grup przestępczych*. W trakcie roku plan wydatków budżetu środków europejskich zwiększono per saldo o 359,1 tys. zł do kwoty 1 182,1 tys. zł.

Na niewykorzystaną kwotę w wysokości 107,7 tys. zł złożyły się oszczędności zakończonych projektów: 3/NMF PL 15/14 *The Power of Synergy. Współpraca Straży Granicznej, Centralnego Biura Śledczego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zwalczania przestępczości transgranicznej i zorganizowanej* realizowanego przez Karpacki Ośrodek Wsparcia SG (kwota 14,5 tys. zł pozostała w wyniku wyboru wykonawcy zamówienia publicznego, którego oferta była niższa niż planowane środki) oraz 26/NMF PL 15/14 *Wzmocnienie kompetencji i kwalifikacji służb publicznych w obszarze migracji i azylu ze szczególnym uwzględnieniem przeciwdziałania nielegalnej migracji* realizowanego przez KG SG (kwota 93,2 tys. zł wynikała z niższych, od planowanych kosztów personelu, niższych kosztów podróży i diet wynikającej z mniejszej liczby uczestników szkoleń oraz niższych kosztów konferencji podsumowującej projekt, nie wzięła w niej udziału strona norweska).

Wydatki Straży Granicznej z budżetu środków europejskich w 2016 r. zostały poniesione, w odniesieniu do poszczególnych projektów, w szczególności na:

- Projekt nr 3NMF PL 15/14, zorganizowano szkolenie z jazdy taktycznej oraz seminarium szkoleniowe z zakresu użytkowania systemu kontroli elektronicznej HARNAŚ;
- Projekt 12/NMF PL 15/14 *Wzmocnienie pionów operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych Straży Granicznej jako elementów walki ze zorganizowaną przestępczością,* przeszkolono: 15 osób z zakresu fałszerstw dokumentów, 29 osób w zakresie rozpoznawania substancji narkotycznych i psychotropowych, 37 osób uczestniczyło w seminarium dotyczącym wykorzystywania narzędzi analizy kryminalnej;
- Projekt 16/NMF PL 15/14 *Wzmocnienie potencjału Straży Granicznej zakresie zwalczania zorganizowanej przestępczości, w tym handlu ludźmi,* na zorganizowanie kolejnych edycji kursów, a także studia podyplomowe dotyczące różnych aspektów migracji i handlu ludźmi, konferencję zamykającą te studia oraz publikację naukową;
- Projekt nr 26/NMF PL 15/14 (realizowany przez KG SG), w ramach szkoleń i warsztatów specjalistycznych (m.in. z zakresu postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców, kulturowych aspektów komunikacji z cudzoziemcami, technik przesłuchań w postępowaniach administracyjnych) przeszkolono łącznie 990 osób; w szkoleniach językowych wzięło udział 496 osób; w marcu 2016 r. odbyła się wizyta studyjna dot. poznania rozwiązań instytucjonalnych i prawnych oraz systemów IT wykorzystywanych w Republice Federalnej Niemiec w odprawach na przejściach granicznych, a w listopadzie 2016 r. spotkanie dotyczące wymiany doświadczeń w zakresie aktualnej sytuacji migracyjnej

z uwzględnieniem roli organów SG i wymiaru sprawiedliwości, w grudniu zaś konferencja podsumowująca projekt.

(dowód: akta kontroli str. 420-454, 557-696, 920-982, 1017-1020, 1344-1414, 2307-2378)

W odniesieniu do KG SG plan wydatków budżetu środków europejskich ustalony w ustawie budżetowej w wysokości 567 tys. zł zwiększono w trakcie roku o 317,4 tys. zł, do kwoty 884,4 tys. zł. Komenda Główna SG zrealizowała wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 791,2 tys. zł, tj. 89,5% planu po zmianach, w całości w ramach projektu nr 26/NMF PL 15/14.

(dowód: akta kontroli str. 920-982, 1017-1020)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez KG SG na łączną kwotę 260,0 tys. zł, co stanowiło 32,9% wydatków budżetu środków europejskich KG SG poniesionych w 2016 r. (24,2% ogółu wydatków SG z budżetu środków europejskich). Doboru próby dokonano w sposób celowy przyjmując za kryterium najwyższą wartość zrealizowanych wydatków[33]. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele i zadania określone w porozumieniu o dofinansowanie. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwym terminie i kwotach.

(dowód: akta kontroli str. 557-696, 1015-1020)

Wydatki w układzie zadaniowym SG w 2016 r. realizowała w ramach czterech funkcji państwa: 2 (*Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*), 6 (*Polityka gospodarcza kraju*), 12 (*Środowisko*) oraz 15 (*Polityka zagraniczna*) w wysokości 1 401 924,7 tys. zł, (99,7% planu po zmianach), w tym z budżetu państwa 1 400 850,3 oraz z budżetu środków europejskich 1 074,4 tys. zł. W ramach funkcji 2 zdefiniowano podstawowe zadanie realizowane przez SG – 2.5 *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP*, dla którego jako cel przyjęto *Zwiększenie sprawności zapewnienia bezpieczeństwa granicy zewnętrznej UE i terytorium RP.* Do pomiaru stopnia realizacji celu tego zadania wykorzystywano jeden miernik – *Wskaźnik sprawności funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania granicą i migracjami (w %)*[34], którego wartość docelową na 2016 r. określono na poziomie 87%. W 2016 r. SG w ramach realizacji powyższego zadania poniosła wydatki w kwocie 1 400 950,7 tys. zł (wzrost o 1,8 punktu procentowego w porównaniu z 2015 r.) osiągając wartość miernika 90% (wzrost o dwa punkty procentowe rok do roku). Wzrost ten spowodowany był skuteczniejszą realizacją zadań przez SG w zakresie zapewnienia płynności ruchu na przejściach granicznych, skuteczności ochrony granicy, czy organizowania powrotu cudzoziemców, co miało również wpływ na zwiększenie efektywności działań SG, np. średni czas odprawy jednego pasażera na przejściach drogowych i lotniczych wyniósł jedną minutę i siedem sekund (zakładano co najwyżej dwie minuty).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. ruch graniczny odbywał się poprzez 72 przejścia graniczne. W 2016 r. przeprowadzono 47,5 mln odpraw w osobowym ruchu granicznym (wzrost w porównaniu z 2015 r. o 3%). Nie zezwolono na wjazd do Polski 118 060 cudzoziemcom (wzrost o 122%). Zatrzymano/ujawniono 6 683

---

[33] Z dobranej celowo próby 5 dowodów księgowych wyłączono notę obciążającą KG SG tytułem wydatków poniesionych przez Nadwiślański Oddział Straży Granicznej zgodnie z przyjętym sposobem finansowania określonym w przyjętym podziale zadań dotyczącym realizacji projektu 26/NMF PL 15/14.

[34] Konstrukcja matematycznego wyliczenia miernika na poziomie zdania opiera się na sumie iloczynów cząstkowych mierników podzadań i działań oraz przyporządkowanych im wag.

(wzrost o 7%) obywateli państw trzecich, którzy wbrew przepisom przekroczyli granicę państwową lub usiłowali ją przekroczyć. W związku ze stwierdzeniem nielegalnego pobytu zatrzymano/ujawniono 18 492 obywateli państw trzecich (wzrost o 47%). W związku ze stwierdzeniem nielegalnego wykonywania pracy zatrzymano/ujawniono 2 646 cudzoziemców (wzrost o 23%). Cudzoziemcy złożyli 4 480 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w RP (spadek o 9%), którymi objętych było 11 274 osoby. Przekazano z Polski 19 631 cudzoziemców (wzrost o 51%), służby innych państw przekazały do Polski 1 583 cudzoziemców (wzrost o 47%). Szacunkowa wartość ujawnionych i zatrzymanych przez SG towarów pochodzących z przestępstwa wyniosła 345,9 mln zł (spadek o 70%).

KG SG zrealizowała w 2016 r. wydatki w ramach zadania 2.5 w wysokości 191 855,1 tys. zł (wzrost w porównaniu z 2015 r. o 28,0%), przy czym KG SG nie realizowała bezpośrednio czynności mierzonych miernikami przyjętymi w budżecie zadaniowym SG (nie określono mierników i poziomu ich wykonania), zakupiony przez KG SG - w ramach systemu centralnego zaopatrzenia – sprzęt i wyposażenie wykorzystywane były do działań przez poszczególne oddziały/ośrodki SG.

Szczegółowe badanie zadania 2.5 *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP* w ramach funkcji 2 państwa (*Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*) w układzie zadaniowym pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań wykazało, że przyjęte dla tych zadań/podzadań cele i mierniki zostały określone zgodnie z wymogami ww. noty budżetowej. Wartość miernika realizacji celu dla wskazanego zadania osiągnęła założony poziom.

(dowód: akta kontroli str. 1058-1148)

Komendant Główny Straży Granicznej realizował działania nadzorcze w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym w oparciu o decyzję nr 193 z dnia 1 października 2015 r., w której wskazał jednostki organizacyjne SG i komórki organizacyjne KG SG uczestniczące w procesie realizacji budżetu SG w układzie zadaniowym, zadania tych jednostek, tryb postępowania w sprawach związanych z realizacją budżetu zadaniowego SG, w tym prowadzenie monitoringu jego realizacji na poszczególnych szczeblach organizacyjnych. Sprawozdania z realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym sporządzane były przez oddziały/ośrodki SG w okresach kwartalnych. Monitoring mierników prowadzony był systematycznie na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. księgi rachunkowe, system informatyczny, informacje komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działań objętych miernikami).

Ponadto w związku z realizacją budżetu (planów finansowych i ich wykonania) Komendant Główny sprawował nadzór i kontrolę nad podległymi jednostkami m.in. poprzez egzekwowanie od jednostek nadzorowanych miesięcznych i kwartalnych sprawozdań budżetowych. W Biurze Finansów KG SG sporządzano łączne analizy z wykonania planów dochodów i wydatków jednostek organizacyjnych SG, w ramach których dokonywano oceny prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi przez podległych dysponentów trzeciego stopnia. Dyrektor BF KG SG wyjaśniła: *ocena sytuacji finansowej jednostek organizacyjnych SG była podstawą podejmowania w ciągu roku działań w kierunku dokonania przeniesień wydatków w budżecie formacji z przeznaczeniem na zabezpieczenie najpilniejszych potrzeb w zakresie zakupów materiałów i wyposażenia, energii, opału, paliwa i innych wydatków budżetowych.*

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 20-137, 188-264, 1188-1296, 2307-2378)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

3. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2016 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej (dysponenta środków budżetowych II stopnia) i sprawozdań jednostkowych KG SG:

- 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);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez Komendanta Głównego SG (dysponenta II stopnia) na podstawie sprawozdań jednostkowych (KG SG i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych KG SG były zgodne z danymi w ewidencji księgowej. KG SG dokonała w sprawozdaniach łącznych jednej zmiany wynikającej z korekty sprawozdania jednostkowego Rb-28 Programy po upływie terminu złożenia sprawozdania tj. 26 stycznia 2017 r. Tego samego dnia skorygowane łączne sprawozdanie zostało przekazane w systemie Trezor do dysponenta nadrzędnego.

Przyjęty system kontroli zarządczej, a w szczególności uregulowanie wewnętrznymi przepisami[35] oraz egzekwowanie zasad przekazywania, archiwizowania i kontroli sprawozdań jednostkowych i łącznych w SG, zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 409-417, 1048-1054, 1149-1187, 1297-1343, 1415-1477)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Fundusz Wsparcia Straży Granicznej

Opis stanu faktycznego

Fundusz Wsparcia Straży Granicznej (dalej: Fundusz), stosownie do postanowień art. 8a ustawy o Straży Granicznej składa się z funduszu centralnego, funduszy oddziałów SG, ośrodków szkolenia SG i ośrodków SG.

---

[35] Decyzją nr 253 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 4 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. KG SG z 2014 r. poz. 128).

Wpływy Funduszu stanowią środki przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe przeznaczone na pokrycie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych SG, a także zakup niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Straży Granicznej[36] Komendant Główny Straży Granicznej jest dysponentem wyodrębnionej części Funduszu, tj. funduszu centralnego. Natomiast dysponentami pozostałych części Funduszu są komendanci poszczególnych oddziałów i ośrodków SG oraz komendanci ośrodków szkolenia SG.

Według łącznych sprawozdań Rb-33 oraz Rb-40 przychody Funduszu (w całości realizowane w funduszach będących w dyspozycji komendantów oddziałów i ośrodków szkolenia SG) w 2016 r. wyniosły 1 769,9 tys. zł (w 2015 r. – 1 239,2 tys. zł), a koszty realizacji zadań wyniosły 1 762,7 tys. zł (w 2015 r. – 1 036,9 tys. zł).

Na rachunku funduszu centralnego obroty w 2016 r. wyniosły 0 zł.

Sprawozdania roczne łączne i sprawozdania jednostkowe dysponenta funduszu centralnego za 2016 r.:
- z wykonania planu finansowego funduszu celowego (Rb-33);
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2016 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40);
- sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- oraz z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

sporządzone zostały przez Komendanta Głównego SG terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 1478-1552)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu Straży Granicznej w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

---

[36] Dz. U. z 2015 r. poz. 181.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK[37] 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.

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis

[37] Dz. U. z 2017 r. poz. 524.