



PREZES

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KPB.410.001.04.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Joachim Brudziński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, powołany na stanowisko z dniem 10 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Ministra pełnił (od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.) Mariusz Błaszczak. (dowód: akta kontroli T. I str. 26)
<i>Podstawa prawna</i>	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<i>Kontrolerzy</i>	1. Katarzyna Hordejuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/4/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli T. I str. 1-2) 2. Magdalena Markowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/5/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli T. I str. 3-4) 3. Beata Wachowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/25/2018 z dnia 5 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli T. I str. 5-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 42 – Sprawy wewnętrzne oraz Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2017 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość ksiąg rachunkowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

- sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 42,
 - realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Ponadto, kontrolą objęto wykonanie budżetu państwa na 2017 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – dysponenta III stopnia. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Przeprowadzono także analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy porównawczej wykonania planu dochodów,
- dokonanie analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 42 w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

² Dz. U. z 2017 r., poz. 2077

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Dysponentem budżetu państwa części 42 – Sprawy wewnętrzne i dysponentem Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (dalej: FMBP lub Fundusz) jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pełni on równocześnie funkcję dysponenta trzeciego stopnia dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA). Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w części 42 funkcjonowało 50 dysponentów środków budżetu państwa, w tym trzech dysponentów drugiego stopnia i 47 dysponentów trzeciego stopnia³.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawuje nadzór nad działalnością Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej - Szefa Obrony Cywilnej Kraju (dysponentów II stopnia) oraz dziewięciu podległych bezpośrednio dysponentów III stopnia, tj.: Dyrektora Generalnego MSWiA, Szefa Biura Ochrony Rządu, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, Głównego Inspektora Sanitarnego MSWiA, Dyrektora Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA, Dyrektora Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA i Dyrektora Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA.

W ramach części 42 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi⁴ – m.in. zadania z zakresu:

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

W ustawie budżetowej na 2017 r. w części 42 dochody zaplanowano w wysokości 58 995 tys. zł, a wykonano w kwocie 130 451 tys. zł, co stanowiło 0,04% dochodów budżetu państwa. W jednostce kontrolowanej (MSWiA) plan dochodów wynosił 440 tys. zł, a dochody zrealizowano w wysokości 922,9 tys. zł.

Plan wydatków budżetowych (po zmianach) wyniósł 21 902 226,3 tys. zł, a wydatki zostały zrealizowane w wysokości 21 654 863,9 tys. zł, co stanowiło 5,8% wydatków budżetu państwa. W jednostce kontrolowanej (MSWiA) plan po zmianach wyniósł 193 194,4 tys. zł a wydatki zrealizowano w wysokości 183 284,5 tys. zł.

Plan wydatków budżetu środków europejskich wyniósł 76 258 tys. zł, a wydatki zostały zrealizowane w wysokości 44 751 tys. zł, co stanowiło 0,09% wydatków budżetu państwa. W jednostce kontrolowanej (MSWiA) plan po zmianach wyniósł 63,8 tys. zł, a wydatki zostały wykonane w wysokości 31,2 tys. zł (tj. 48,9%).

Przychody Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego zostały zrealizowane w wysokości 12,2 tys. zł, a koszty w kwocie 426 tys. zł.

³ 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 dnia 24 grudnia 2015 r., poz. 1, ze zm.)

⁴ Art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 888, ze zm.).

Ocena przedstawiona poniżej została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ponadto, w części 42 – Sprawy wewnętrzne kontrolę przeprowadzono w Komendzie Głównej Policji, Komendzie Głównej Straży Granicznej, Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA, Zakładzie Emerytalno-Rentowym MSWiA, komendach wojewódzkich Policji w Białymstoku, w Gdańsku, w Gorzowie Wielkopolskim, w Katowicach, w Kielcach, w Krakowie, w Łodzi, w Opolu, w Poznaniu i we Wrocławiu, Komendzie Stołecznej Policji, Podlaskim Oddziale Straży Granicznej i Morskim Oddziale Straży Granicznej. Wyniki tych kontroli zostały opisane w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników wymienionych jednostek.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto istotnych nieprawidłowości. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące:

- nieterminowego przeprowadzenia inwentaryzacji środków na rachunkach bankowych dysponenta części,

- zaniechaniu sporządzenia i zaewidencjonowania noty księgowej dotyczącej należności MSWiA z tytułu kary umownej, objętej wnioskiem do Prokuraturii Generalnej RP o wszczęcie postępowania sądowego,

ze względu na ich skalę, nie miały wpływu na ocenę wykonania w 2017 r. budżetu państwa w części 42, świadczą jednak o nieskutecznym sprawowaniu nadzoru w tych obszarach.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2017 r. w części 42 dochody⁶ zaplanowano w kwocie 58 995 tys. zł, a wykonano w wysokości 130 451 tys. zł, tj. 221,1% planu. Uzyskane dochody były wyższe o 55 159,2 tys. zł, tj. o 73,3%, od zrealizowanych w 2016 r.

Wysokie wykonanie dochodów w rozdziale 75624 – *Dywidendy* wynikało z nieplanowanych wpływów w wysokości 60 000 tys. zł z tytułu dywidendy od Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. (dalej: PWPW), która przeszła pod nadzór Ministra SWiA w wyniku likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa⁷. Drugim istotnym źródłem dochodów były wpływy w rozdziale 75404 – *Komendy wojewódzkie Policji* i 75405 – *Komendy powiatowe Policji* (łącznie 30 561,4 tys. zł, tj. 23,4%

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

⁶ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., kontrola dochodów budżetowych w części 42 – Sprawy wewnętrzne została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz. U. poz. 10)

zrealizowanych dochodów) pochodzące z opłat m.in. za deponowanie broni i amunicji, pobyt osób w celu wytrzeźwienia w policyjnych izbach zatrzymań i innych dochodów takich jak szkody i regresy, zwroty pomocy mieszkaniowej oraz z najmu i dzierżawy pomieszczeń i obiektów będących w trwałym zarządzie jednostek Policji.

(dowód: akta kontroli T. II str. 6-19, 511-513)

W 2017 r. Minister jako dysponent III stopnia zrealizował dochody w wysokości 922,9 tys. zł, tj. 209,7% kwoty planowanej, były one niższe o 709 tys. zł, tj. 43,4%, względem dochodów uzyskanych w 2016 r. Wysokie wykonanie dochodów w stosunku do planu wynikało głównie z wpływów z tytułu kar umownych, w tym 584,6 tys. zł z tytułu opóźnień przy realizacji umowy z EXATEL S.A. na zapewnienie usług teletransmisji sieci OST dla numeru 112. Różnica uzyskanych dochodów względem roku ubiegłego była wynikiem niższych wpływów z tytułu kar umownych.

(dowód: akta kontroli T. III str. 31-32, 134-135, 221-222)

Na koniec 2017 r. w części 42 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 125 535,9 tys. zł, w tym zaległości netto – 120 434,1 tys. zł. Należności były niższe względem 2016 r. o 2,2% (2 882,9 tys. zł) a zaległości wyższe o 0,4% (531 tys. zł). Istotne należności, stanowiące zarazem zaległości, wystąpiły w dziale 754 – *Bezpieczeństwo wewnętrzne* i wynikały z niuregulowanych opłat za pobyt osób w celu wytrzeźwienia oraz opłat za przechowywanie broni i amunicji w jednostkach Policji, jak też z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu realizowanych w Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli T. I str. 437-439, 491)

Na koniec 2017 r. w Ministerstwie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1 254 tys. zł, w tym zaległości netto 1 246 tys. zł. Były one wyższe w porównaniu do 2016 r. odpowiednio o 48% (406,9 tys. zł) i o 47% (398,9 tys. zł). Wzrost należności i zaległości był spowodowany naliczeniem kary umownej wykonawcy robót budowlanych ELKO S.C. w wysokości 336,9 tys. zł. W dniu 15 grudnia 2017 r. MSWiA złożyło do Prokuratury Generalnej RP wnioski o skierowanie na drogę postępowania sądowego roszczenia wobec ww. kontrahenta, obejmującego także należności z lat ubiegłych, w łącznej wysokości 1 655,7 tys. zł wraz z odsetkami.

(dowód: akta kontroli T. III str. 32, 211-217, T. V str. 5, 14)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, z wyjątkiem ustaleń opisanych w pkt. 3.2 wystąpienia dotyczących nieujęcia w księgach rachunkowych MSWiA należności z tytułu kar umownych pomimo skierowania do Prokuratury Generalnej RP wniosku o wszczęcie postępowania sądowego w tej sprawie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne zostały zaplanowane w wysokości 20 420 762,0 tys. zł. Plan finansowy został zwiększony o kwotę 1 481 464,3 tys. zł, co było spowodowane:

- przeniesieniem wydatków z części 29 – Obrona narodowa, z przeznaczeniem na realizację „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020”⁸ – 291 000 tys. zł,

- uruchomieniem środków z rezerw celowych w łącznej kwocie 1 185 464,3 tys. zł, w tym: na wydatki związane z realizacją zadań przez Policję, Biuro Ochrony Rządu (dalej: BOR), Straż Graniczną (dalej: SG) i Państwową Straż Pożarną oraz nagrody motywacyjne dla policjantów (508 068 tys. zł), na realizację zadań BOR i należności dla funkcjonariuszy BOR (220 510 tys. zł), na realizację „Programu modernizacji...” (182 627 tys. zł) oraz na realizację zadań Policji i należności dla funkcjonariuszy Policji (122 569 tys. zł).

Plan wydatków budżetu państwa (po zmianach) wyniósł 21 902 226,3 tys. zł i zostały one zrealizowane w wysokości 21 654 863,9 tys. zł, tj. 98,9% planu. W porównaniu do 2016 roku nastąpił wzrost wydatków o 1 493 783,5 tys. zł, tj. o 7,4%, spowodowany głównie realizacją „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020”.

(dowód: akta kontroli T. II str. 22-56, 513-515)

Wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) wyniosły 183 284,5 tys. zł (94,9% planu po zmianach) i stanowiły 0,8% wydatków w części 42. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 18 607,8 tys. zł, tj. o 11,3%.

(dowód: akta kontroli T. III str.38-49)

Na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp dysponent części podjął decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków w budżecie państwa na łączną kwotę 33 193,7 tys. zł, trzykrotnie w grudniu 2017 r. O dokonanych blokadach Minister SWiA poinformował niezwłocznie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli T. II str. 168-216)

W ciągu roku dysponent części wnioskował do Ministra Rozwoju i Finansów o wyrażenie zgody na dokonywanie zmian w planowanych wydatkach majątkowych budżetu państwa przekraczających kwotę 100 tys. zł, a także odnośnie zmian w programach finansowanych z budżetu środków europejskich, na podstawie uzasadnionych wniosków. Zmiany w planie wydatków były dokonywane w oparciu o uzyskane zgody Ministra Rozwoju i Finansów.

(dowód: akta kontroli T. II str. 129-136)

Przyznaną w ramach rezerwy ogólnej budżetu państwa kwotę 5 000 tys. zł na sfinansowanie niedoboru środków na wypłaty funkcjonariuszom BOR ekwiwalentów pieniężnych w zamian za rezygnację z lokalu wykorzystano w całości. Z uzyskanej z rezerw celowych kwoty 1 185 464,3 tys. zł wykorzystano 1 161 983,8 tys. zł, tj. 98%, niewykorzystane pozostało 23 480,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli T. II str. 227-233, 241-245)

Minister (jako dysponent III stopnia) otrzymał z rezerw celowych budżetu państwa środki w kwocie 8 414,4 tys. zł, z których wykorzystano 3 019,2 tys. zł (35,9%). Środki wydatkowano głównie na pomoc dla repatriantów (2 652,3 tys. zł, tj. 68% planu wynoszącego 3 875 tys. zł). Niepełne wykorzystanie rezerwy wynikało z mniejszej niż planowano ilości wniosków o dopłatę do zakupu mieszkania oraz większej liczby wniosków o dopłatę do wynajmu lokalu, której wartość jest znacznie niższa. Ponadto

⁸ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020” (Dz. U. poz. 2140)

z rezerwy w wysokości 4 000 tys. zł na sfinansowanie kosztów prowadzenia ośrodka adaptacyjnego dla repatriantów nie zostały poniesione żadne wydatki.

Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego (BAF) MSWiA wyjaśniła, że środki w kwocie 4 mln zostały zaplanowane na pokrycie kosztów prowadzenia ośrodka adaptacyjnego dla repatriantów przez wybrany w drodze konkursu podmiot. Zakładano, że zmiana ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁹ wejdzie w życie na przełomie września i października, co pozwoliłoby na uruchomienie w drugiej połowie 2017 r. roku ośrodka adaptacyjnego. Nowelizacja umożliwiająca wydawanie decyzji o przyznaniu repatriantom miejsca w ww. ośrodku weszła w życie z dniem 23 grudnia 2017 r., w wyniku czego najwcześniejszy termin przyjęcia grupy osób do ośrodka to styczeń 2018 r. Niewykorzystane środki z powyższych rezerw w łącznej wysokości 5 185 tys. zł zgłoszono do blokady wydatków do dysponenta części.

W wyniku badania wykorzystania przez MSWiA środków otrzymanych z rezerw celowych budżetu państwa w kwocie 852,5 tys. zł (tj. 10,1% kwoty zwiększającej plan środkami z rezerw celowych) stwierdzono, że środki zostały prawidłowo wydatkowane na realizację zadań komórek organizacyjnych Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli T. III str. 224-225, 236-238, 244)

Z budżetu dysponenta części 42 na dotacje przyznano środki w kwocie 252 512,8 tys. zł, w tym 100 260,7 tys. zł na wydatki inwestycyjne Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej MSWiA oraz 126 668,2 tys. zł na dotacje podmiotowe dla dwóch uczelni służb państwowych (Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie i Szkoły Głównej Służby Pożarniczej) oraz Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji. Pozostałą kwotę przekazano m.in. Górskiemu Ochotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu i Tatrzańskiemu Ochotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu na finansowanie zadań ratownictwa górskiego. Dotacje zostały wykorzystane w kwocie 241 916 tys. zł (96% przyznanych środków).

Szczegółową kontrolą objęto osiem dotacji¹⁰ o łącznej wartości 42 504,8 tys. zł, co stanowiło 16,8% wartości dotacji udzielonych przez dysponenta części 42 w 2017 r. Stwierdzono, że przekazywanie dotacji celowych następowało zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach. Zadania określone w umowach zostały zrealizowane. Przekazywanie środków na dotacje podmiotowe następowało zgodnie ze zgłaszanym przez jednostki zapotrzebowaniem. W wyniku badania stwierdzono, że dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Obwieszczenie Ministra w sprawie wykazu jednostek, którym przyznano w 2016 r. dotacje celowe i podmiotowe zostało opublikowane w dzienniku urzędowym MSWiA z 2017 r. poz. 70. W 2017 r. nie były realizowane zadania, których dotyczy obowiązek informacyjny określony w art. 148 ufp.

(dowód: akta kontroli T. II str. 397-421, 434-437)

Zobowiązania w części 42 na koniec 2017 r. wyniosły 676 036,9 tys. zł i były wyższe od zobowiązań 2016 r. o 8 086,2 tys. zł, tj. 1,2%. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń w łącznej kwocie 532 836,2 tys. zł (78,8% ogółem). Znaczny wzrost

⁹ Dz. U. nr 106, poz. 118, ze zm.

¹⁰ Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie 1 948,7 tys. zł, SP ZOZ MSWiA w Kielcach 7 618,8 tys. zł, SP ZOZ MSWiA w Opolu 9 804,5 tys. zł, GOPR 7 618,8 tys. zł, Fundacja "La Strada" 871,6 tys. zł, Stowarzyszenie Po Moc 228,4 tys. zł, Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji 2 165 tys. zł, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie 12 669 tys. zł

zobowiązań wystąpił w wydatkach majątkowych, w tym z tytułu dostaw sprzętu dla Straży Granicznej w ramach zakupów realizowanych z „Programu modernizacji Policji...”, na podstawie zgody Ministra SWiA. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne podlegające wykazaniu w sprawozdaniu Rb-Z.

Zobowiązania MSWiA na koniec 2017 r. wyniosły 7 760,9 tys. zł i były niższe od zobowiązań 2016 r. o 2 884,1 tys. zł, tj. o 27,1%. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników, jak też z tytułu zadań inwestycyjnych ujętych w wykazie wydatków niewygasających z końcem roku 2017, m.in. przebudowa budynku MSWiA przy ul. Rakowieckiej 2a.

(dowód: akta kontroli T. I str. 435, T. II str. 20-21, T. III str. 59, 226-227)

Łączne wydatki na wynagrodzenia w części 42 w 2017 r. według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach wyniosły 8 310 694,3 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego o 529 147,8 tys. zł (tj. 6,8%) wynikał przede wszystkim z wykorzystania środków ujętych w „Programie modernizacji...” na podwyżki uposażeń funkcjonariuszy (średnio o 253 zł). W 2017 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wzrosło o 324 zł, tj. 7,2%, a przeciętne zatrudnienie zmniejszyło się o 505 osób, tj. o 0,4%.

(dowód: akta kontroli T. II str. 91-96, 528, T. IV str. 4)

Wydatki na wynagrodzenia w MSWiA (dysponent III stopnia) według Rb-70 wyniosły 69 348 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2016 r. o 1 016 tys. zł, tj. o 1,5%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wzrosło o 0,9%, głównie z tytułu dodatku za wysługę lat oraz wypłaty nagród, a przeciętne zatrudnienie wzrosło o 0,6%, m.in. w związku z utworzeniem w strukturze Biura Kadr, Szkolenia i Organizacji MSWiA nowego wydziału do rozpatrywania spraw dotyczących obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych w wyniku wprowadzenia zmiany ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji...¹¹.

(dowód: akta kontroli T. III str. 120-121, 227-228)

Badanie dowodów księgowych dotyczących wydatków ponoszonych przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia) w 2017 r. przeprowadzono pod względem poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności ewidencji księgowej w zakresie wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach analitycznych i syntetycznych (także ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbe do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych na podstawie zestawienia wszystkich operacji wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. na koncie 130 – Rachunek bieżący wydatków budżetowych. Spośród zapisów wyeliminowano wydatki dotyczące wynagrodzeń osobowych i pochodnych od nich oraz transakcje poniżej 500 zł. Z ustalonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania 91 dowodów księgowych metodą monetarną (MUS) na kwotę 69 725 tys. zł. Z badania wyłączono pięć dowodów księgowych na kwotę 115,6 tys. zł¹². Ponadto badaniem objęto dobrane w sposób celowy dowody dotyczące wydatków zrealizowanych w ramach zamówień publicznych (11 dowodów na kwotę 274,7 tys. zł). Łącznie badaniem objęto 97 dowodów księgowych w wysokości 69 884,1 tys. zł, tj. 38,1% wartości wydatków dysponenta III stopnia.

¹¹ Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2018 r. poz. 132, ze zm.)

¹² Stanowiące operacje finansowe, jak pobranie gotówki do kasy, wypłata zaliczki.

W badanej próbie wydatki bieżące stanowiły 80% (78 dowodów o wartości 57 493,9 tys. zł), wydatki majątkowe – 18% (18 dowodów na kwotę 12 290,1 tys. zł), a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 2% (dwa dowody na kwotę 100 tys. zł).

Skontrolowane wydatki dysponenta III stopnia dokonywane były w ramach planu finansowego jednostki, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Wydatki na zakupy towarów i usług oraz na roboty budowlane poprzedzone były procedurami przewidzianymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹³ (dalej: Pzp) lub wyłączone na podstawie przesłanek ustawowych. Środki publiczne zostały wykorzystane głównie na m.in. zapewnienie usługi transmisji danych sieci OST 112, zakup zestawów komputerowych i urządzeń sieciowych, utrzymanie budynków i koszty bieżącego funkcjonowania Ministerstwa, składki na rzecz organizacji międzynarodowych, utrzymanie systemów informatycznych i dzierżawa krajowych łączy cyfrowych.

(dowód: akta kontroli T. III str. 487-492)

W wyniku analizy trzech¹⁴ postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w trybach: przetargu nieograniczonego (dwa zamówienia), z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1b Pzp (jedno zamówienie) na łączną kwotę 274,7 tys. zł wydatków finansowanych z budżetu państwa nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli T. III str. 299-309, T. VI str. 516-521)

Dysponent sprawował nadzór i kontrolę nad prawidłowością wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz stopniem realizacji zadań finansowych środkami z dotacji m.in. poprzez zatwierdzanie informacji z realizacji zadań oraz przeprowadzanie kontroli z zakresu wykonywania zleconych zadań publicznych.

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków budżetu środków europejskich wyniósł 76 258 tys. zł, a wydatki zostały zrealizowane w wysokości 44 751 tys. zł, tj. 58,7% planu. Niewykorzystane środki pozostały przede wszystkim w programach realizowanych przez Policję: PO Infrastruktura i Środowisko (oszczędności w wyniku rozstrzygniętych postępowań przetargowych na samochody służbowe, opóźnienia w pracach termomodernizacyjnych obiektów, trudności z wyborem wykonawców, podpisaniem umów i aneksów) oraz Regionalnych Programach Operacyjnych (późne podpisanie umów powodujące przesunięcie wydatków na 2018 r., nieotrzymanie dofinansowania projektu oraz brak naboru wniosków o dofinansowanie).

Na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp dysponent części podjął decyzję o blokadzie planowanych wydatków w budżecie środków europejskich w wysokości 22 992,7 tys. zł w grudniu 2017 r., o czym poinformował Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli T. II str. 84-90, 137-145, 523-526)

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579, ze zm.

¹⁴ Zamówienia dotyczyły: najmu długoterminowego samochodów dla MSWiA, sprzątania pomieszczeń w obiektach MSWiA, usługi wsparcia technicznego w zakresie eksploatacji, modernizacji i rozbudowy systemu eDok

Plan wydatków w ramach budżetu środków europejskich wyniósł 63,8 tys. zł, z czego wydatkowano 31,2 tys. zł, co stanowiło 48,9 % planu. Zrealizowane wydatki zostały poniesione w ramach dwóch projektów Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 m.in. na organizację wizyty studyjnej w Norwegii i seminarium dla ekspertów Rady Europy. Przyczyną niewykorzystania środków była mniejsza liczba uczestniczących w seminarium ekspertów, kończący się okres kwalifikowalności projektów oraz niższe koszty biletów lotniczych. Pozostałą kwotę MSWiA zgłosiło do blokady wydatków.

Do badania wydatków dobrano w sposób celowy dwa dowody księgowe dotyczące realizacji projektów w łącznej kwocie 11,8 tys. zł (37,8% wydatków). W wyniku poniesionych wydatków osiągnięto wartości wskaźników produktu i rezultatu określone w tzw. fiszach projektowych, m.in. liczbę osób, instytucji i ekspertów biorących udział w seminarium i wizycie studyjnej. W wyniku realizacji zaplanowanych zadań cele projektów zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli T. III str. 83-88, 311-314)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Minister Spraw Wewnętrznych wykonywał zadania dysponenta części 42 w ramach jedenastu funkcji budżetu państwa w układzie zadaniowym, z których najistotniejszą jest funkcja 2. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny. Realizacji tej funkcji służyły m.in. poniższe zadania:

- 2.1 Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości,
- 2.3 System ochrony przeciwpożarowej, ratownictwo oraz ochrona ludności,
- 2.5 Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP.

Celem działania 2.1 Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości, było zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Efektem realizowanych działań jest obniżenie średniookresowego wskaźnika zagrożenia (średnio w danym okresie liczba przestępstw na 100 tys. ludności) do poziomu 169,1 (planowana wartość wskaźnika ≤194). W ramach zadania wydatkowano 10 616 613,6 tys. zł (48,9% wydatków) na funkcjonowanie służby prewencyjnej (2.1.3), bezpieczeństwo w ruchu drogowym (2.1.4) i działania służb kryminalnej i śledczej (2.1.6). W wyniku poniesionych nakładów osiągnięto skrócenie czasu reakcji na zdarzenie (do 8:48 min.), wzrost procentowego udziału policjantów ruchu drogowego pełniących służbę bezpośrednio na drodze (do 55,51%), jak też poprawę poziomu skuteczności poszukiwań osób (do 1,04).

Zadanie 2.3 System ochrony przeciwpożarowej, ratownictwo oraz ochrona ludności realizowano w celu zwiększenia sprawności interwencji ratowniczych jednostek ochrony przeciwpożarowej tworzących Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Rezultatem działań jest zwiększenie procentowego udziału interwencji ratowniczych, w których jednostka KSRG dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut wynoszący 88,25% (przy założeniu 87,75%).

Celem działania 2.5 Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP było zwiększenie sprawności zapewnienia bezpieczeństwa granicy zewnętrznej UE i terytorium RP. Efektem jest poprawa wskaźnika sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą i migracjami (w %), który wyniósł 88,77% przy planowanej wartości 88%.

W ramach funkcji 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny realizowano zadanie 13.2 Świadczenia społeczne (w łącznej kwocie 8 394 272,4 tys. zł, tj. 38,7% wydatków), obejmujące wypłatę emerytur i rent funkcjonariuszom służb podległych MSWiA. W tym obszarze odstąpiono od definiowania celu i miernika, z uwagi fakt, że 99,5% wydatków dotyczy świadczeń emerytalno-rentowych, na które Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA nie ma wpływu.

(dowód: akta kontroli T. II str. 117-125)

Dysponent sprawował nadzór nad realizacją budżetu w układzie zadaniowym m.in. poprzez opracowywanie sprawozdań oraz informacji o wykonaniu wydatków i osiągniętych wartościach mierników stopnia realizacji celów. Ponadto w grudniu 2017 r. Minister wydał nowe zarządzenie w sprawie trybu postępowania przy opracowywaniu i realizacji Wieloletniego Planu Finansowego państwa oraz budżetu w układzie zadaniowym¹⁵, w którym wprowadzono obowiązek monitorowania przez właściwe komórki organizacyjne MSWiA realizacji budżetu w układzie zadaniowym przez jednostki podległe Ministrowi lub przez niego nadzorowane.

Wnioski pokontrolne sformułowane w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 42 zostały zrealizowane poprzez:

1) wzmocnienie nadzoru nad gospodarowaniem składnikami majątku MSWiA, tj. przeprowadzenie w ciągu roku spisów kontrolnych użytkowanego majątku, zgodnie z zarządzeniem nr 10 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 15 lutego 2017 r. *w sprawie ewidencji rzeczowych składników majątku prowadzonych w komórkach organizacyjnych MSWiA*, przestrzeganie zasad obiegu dokumentów związanych z przemieszczaniem składników majątku, zgodnie z *Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych MSWiA*, wprowadzenie karty procesu pomocniczego PP-15 *Gospodarowanie mieniem Ministerstwa* oraz upowszechnienie ww. przepisów wewnętrznych w intranecie,

2) określenie nowych celów i mierników dla podzadania 2.3.1.Funkcjonowanie systemu ratowniczego i gaśniczego oraz działania 2.3.1.2 Interwencje ratowniczo-gaśnicze, o czym poinformowano Ministerstwo Finansów przy przekazaniu sprawozdania RB-BZ1 za I półrocze 2017 r.,

3) usprawnienie obiegu dokumentów kadrowych poprzez poinstruowanie pracowników w sprawie przestrzegania terminów i zasad przekazywania informacji oraz dokumentacji kadrowej do właściwych komórek oraz wprowadzenie narzędzia pozwalającego na bieżące uzupełnianie danych dotyczących osób zwalnianych,

4) wprowadzenie nowego wzoru karty potwierdzenia dokonania kontroli dowodu księgowego przez kierowników komórek organizacyjnych w celu wyeliminowania przypadków nieprzestrzegania zasad kwalifikowalności wydatków jako strukturalne.

(dowód: akta kontroli T. I str. 10-14, 154-165, 509-514)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w zakresie ponoszonych przez dysponenta części oraz dysponenta III stopnia wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Wydatki zostały zrealizowane w ramach planu finansowego jednostki, na zadania podejmowane dla osiągnięcia założonych celów.

¹⁵ Dz. Urz. MSWiA z 2018 r., poz. 1

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawował nadzór, o którym mowa w art. 175 ufp, nad wykonaniem budżetu w części 42 dokonując m.in. oceny przebiegu realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym wykorzystania dotacji budżetowych i realizacji celów określonych w budżecie zadaniowym.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2017 r. dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz sprawozdań jednostkowych MSWiA:

- 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
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 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 dysponenta części 42 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych MSWiA (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli T. II str. 5-128, T. III str. 24-131)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie sporządzania sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzenia sprawozdań, zgodnie z prowadzoną ewidencją księgową. Dysponent wykonywał działania nadzorcze w zakresie łącznych sprawozdań finansowych polegające na sprawdzeniu otrzymywanych sprawozdań jednostkowych pod względem terminowości ich sporządzenia oraz kompletności i zgodności zawartych w nich danych. W razie stwierdzenia nieprawidłowości, składane są stosowne korekty.

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 42 przeprowadzono na próbie 138 zapisów księgowych o łącznej wartości 60 216 tys. zł, dobranych w sposób celowy¹⁶. Objęła ona zapisy księgowe obejmujące zasilenia na rzecz dysponentów niższego stopnia oraz operacje dotyczące badanych wydatków na dotacje.

Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym a udokumentowane tymi dowodami operacje gospodarcze właściwie ujęto w księgach rachunkowych dysponenta.

Ponadto NIK zauważa, że w załączniku nr 5 do polityki rachunkowości dysponenta części wśród rodzajów dowodów księgowych wymieniono m.in. zestawienia zasileń w środki budżetowe, które nie były ujmowane w księgach rachunkowych dysponenta. Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA wyjaśnił, że zestawienie zasileń jest dokumentem pomocniczym, stanowiącym podstawę do przygotowania przelewów środków do dysponentów podległych, a kwoty ujęte w zestawieniu są wykazywane na wyciągu bankowym, stanowiącym dowód księgowy będący podstawą zapisów w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli T. I str. 354, 434, 493-498, 500-507)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieterminowe przeprowadzenie przez dysponenta części inwentaryzacji aktywów finansowych na rachunkach bankowych za 2017 r. Inwentaryzacja środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych została przeprowadzona w dniu 19 stycznia 2018 r. (protokół z dnia 22 stycznia 2018 r.), co stanowi naruszenie terminu określonego w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości (uor), tj. termin inwentaryzacji jest dotrzymany, jeśli została ona zakończona do 15 stycznia następnego roku obrotowego. Ponadto, w decyzji Dyrektora DB o zarządzeniu inwentaryzacji nie uwzględniono należności publicznoprawnych, pomimo obowiązku przeprowadzenia na ostatni dzień roku obrotowego inwentaryzacji należności, w tym publicznoprawnych, wynikającego z art. 26 ust. 1 pkt 3 uor.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił, że inwentaryzacja środków na rachunku bankowym została przeprowadzona w tym samym dniu, w którym DB otrzymał z Banku Gospodarstwa Krajowego potwierdzenie sald rachunków pomocniczych oraz stan środków przekazanych w depozyt (wpływ - 19 stycznia 2018 r.). Dodał też, że termin określony w art. 26 ust. 3 pkt 1 uor dotyczy składników aktywów z wyłączeniem aktywów pieniężnych.

Dyrektor wskazał, że należności publicznoprawne (dotyczące zwrotu dotacji) nie zostały objęte wnioskiem o zarządzenie inwentaryzacji, ponieważ saldo tych należności zostało zweryfikowane z rejestrami należności prowadzonymi przez pracowników realizujących zadania w zakresie obsługi finansowej dotacji.

(dowód: akta kontroli T. I str. 433-436, 493, T. IV str. 33-58)

NIK ocenia, że Dyrektor DB nie dochował należytej staranności w celu terminowego przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych, ponieważ potwierdzenia sald rachunków prowadzonych

¹⁶ Dobór celowy wynikał z braku możliwości wygenerowania z systemu FK dysponenta części zbioru do losowania metodą monetarną

w BGK podpisane przez osoby upoważnione w dniu 12 stycznia 2018 r. mogły zostać pozyskane przez DB MSWiA osobiście lub przy użyciu komunikacji elektronicznej, co pozwoliłoby na przeprowadzenie inwentaryzacji zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 1 uor. Ponadto, przywołane przez Dyrektora wyłączenie dotyczy „aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych)”, co potwierdza że ww. inwentaryzacja powinna zostać zakończona do dnia 15 stycznia 2018 r.

2. Zaniechanie wystawienia przez MSWiA noty księgowej dotyczącej kary umownej za opóźnienia w realizacji zadania termomodernizacji ścian w ramach inwestycji „Przebudowa budynku MSW przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie”. MSWiA skierowało w grudniu 2017 r. wniosek do Prokuraturii Generalnej RP o wszczęcie postępowania sądowego przeciwko kontrahentowi ELKO S.C. na kwotę 1 655 709,47 zł wraz z odsetkami, pomimo braku noty księgowej dokumentującej istnienie części należności. Kwota roszczenia, o której poinformowano Prokuratorię, obejmuje, oprócz naliczonych kar umownych, tzw. prognozowane kary umowne, wyliczone na podstawie danych wynikających z dziennika budowy w wysokości 879 198,87 zł, wraz z odsetkami.

Brak udokumentowania należności z tytułu kary umownej stanowi naruszenie zasady memoriału określonej w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj. obowiązku ujmowania w księgach rachunkowych jednostki wszystkich przypadających na jej rzecz przychodów dotyczących danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. MSWiA nie poinformowało wykonawcy robót o istnieniu ww. roszczenia, które zostało objęte wnioskiem o skierowanie na drogę postępowania sądowego.

Dyrektor BAF wyjaśniła, że nie została wystawiona nota księgowa, która stanowiłaby podstawę do ujęcia operacji gospodarczej w księgach rachunkowych, z uwagi na brak przedstawienia przez wykonawcę faktury oraz wymaganych umową dowodów zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom. Wskazała też, że pomimo niedopełnienia przez Wykonawcę obowiązku przedłożenia dokumentów finansowych, wystosowano wniosek do Prokuraturii Generalnej RP, celem zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli T. III str. 211-218, T. V str. 5-6, 154)

Niezafakturowanie przez wykonawcę wykonania robót budowlanych nie stanowi uzasadnienia dla braku wystawienia noty księgowej oraz nieuwjęcia w księgach rachunkowych należności z tytułu kary umownej, tym bardziej że MSWiA podjęło działania w celu wyegzekwowania przedmiotowej należności na drodze sądowej.

Ponadto, dla przedstawienia rzeczywistego stanu aktywów jednostki, należności z tytułu prognozowanych kar umownych, które wskazano we wniosku do Prokuraturii, powinny zostać naliczone i zaewidencjonowane w księgach rachunkowych, a także podlegać wykazaniu w sprawozdaniu Rb-27.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli uznaje prawidłowość sporządzenia przez kontrolowaną jednostkę sprawozdań budżetowych, w zakresie operacji finansowych i sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, zgodnie z prowadzoną ewidencją księgową.

Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych, świadczą o nieskutecznym funkcjonowaniu mechanizmów kontroli w ramach ustanowionego systemu kontroli zarządczej, czego dowodem jest nieterminowa inwentaryzacja aktywów pieniężnych przez dysponenta części, jak też brak sporządzenia i zaewidencjonowania w księgach jednostki należności z tytułu kary umownej, pomimo skierowania wniosku do Prokuraturii Generalnej o wyegzekwowanie należności na drodze sądowej.

4. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, stosownie do postanowień art. 31 ustawy z dnia 1 października 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego¹⁷, jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Przychodami Funduszu są wpłaty dokonywane przez Agencję Mienia Wojskowego (dalej: AMW) w wysokości 93% wartości nadwyżki przychodów nad kosztami uzyskanej przez AMW z gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, przekazanych przez Policję, Straż Graniczną oraz Biuro Ochrony Rządu. Koszty Funduszu ponoszone są na realizację zadań inwestycyjnych oraz na modernizację uzbrojenia i wyposażenia organów i jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych.

4.1 Wykonanie planu przychodów państwowego funduszu celowego

W planie finansowym FMBP ujęto przychody w kwocie 3 065 tys. zł. Zrealizowane przychody wyniosły 12,2 tys. zł, co stanowiło 0,4% kwoty planowanej i były niższe o 89,4 tys. zł od kwoty przychodów uzyskanych w 2016 r.

Przyczyną tej sytuacji był brak wpłaty przez Agencję Mienia Wojskowego odpisu na Fundusz w planowanej kwocie 3 015 tys. zł, co skutkowało również niższą niż planowano wielkością uzyskanych odsetek od środków na rachunku bankowym Funduszu (12,2 tys. zł, plan 50,0 tys. zł).

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił, że na wniosek MSWiA Agencja Mienia Wojskowego przekazywała po zakończeniu kwartału szczegółowe rozliczenia dotyczące uzyskanych przychodów z gospodarowania mieniem przekazanym do Agencji przez jednostki resortu spraw wewnętrznych. Wynika z nich, że AMW nie dokonała wpłaty na rachunek FMBP od IV kwartału 2015 r., ponieważ poniesione przez Agencję koszty zagospodarowania przejętego mienia były wyższe od uzyskanych z tego tytułu przychodów.

(dowód: akta kontroli T. II str. 480-487, T. IV str. 5-6, 10-25)

4.2 Wykonanie planu kosztów państwowego funduszu celowego

Plan finansowy Funduszu obejmował koszty w kwocie 3 065 tys. zł. W 2017 r. koszty wyniosły 426 tys. zł i były niższe o 86,1% od kwoty planowanej, tj. o 2 639 tys. zł, co było spowodowane brakiem wpłaty przez AMW odpisu na Fundusz. W porównaniu do 2016 r. koszty były niższe o 5 364,5 tys. zł, tj. o 92,6%,

Fundusz nie poniósł kosztów administracyjnych, a jedynie inwestycyjne w wysokości 426 tys. zł, w tym na zadania inwestycyjne kontynuowane z lat poprzednich tj.: dostosowanie budynku nr 9 w Unieściu do przepisów ppoż. w Centralnym Ośrodku Szkolenia Straży Granicznej (124,8 tys. zł, w 2016 r. – 213,9 tys. zł), przebudowę budynku na potrzeby PSG w Rudzie Śląskiej w Śląskim Oddziale Straży Granicznej (131,3 tys. zł, w 2016 r. - 123,5 tys. zł) oraz na nowe zadanie - przebudowę budynku nr 15 w Gdańsku w Morskim Oddziale Straży Granicznej (170 tys. zł).

(dowód: akta kontroli T. II str. 476-480)

Badanie kosztów Funduszu objęło płatność na rzecz Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej dotyczącą zadania inwestycyjnego „Dostosowanie budynku nr 9 w m. Unieście do przepisów ppoż.”. Środki przekazane w wysokości 131,6 tys. zł zostały wykorzystane w kwocie 124,8 tys. zł. Wydatek został zrealizowany zgodnie

¹⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 1456 ze zm.

z wnioskiem SG, środki przekazano terminowo na zadanie służące realizacji celów działania Funduszu.

W planowanych wydatkach Funduszu w układzie zadaniowym ujęto zadania spójne z zadaniami wynikającymi z ustawy tworzącej FMBP, tj. w celu poprawy uzbrojenia, wyposażenia i warunków służby funkcjonariuszy Policji, BOP i Straży Granicznej. Wykonanie zostało zrealizowane tylko dla zadania 2.5. „Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP” – ze środków Funduszu dofinansowano trzy zadania inwestycyjne w jednostkach Straży Granicznej: przebudowę budynku w Gdańsku (Morski Oddział SG) oraz kontynuację dwóch zadań inwestycyjnych w obiektach Centralnego Ośrodka Szkolenia SG i Śląskiego OSG.

(dowód akta kontroli: T. II str. 496-508)

4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

W trakcie 2017 r. stan środków pieniężnych na rachunku Funduszu wynosił 1 110 tys. zł na początek roku, a 696,2 tys. zł na koniec roku (średnio 903,1 tys. zł). Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ufp, przekazywał wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie¹⁸.

Kwota środków przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe wyniosła 696,2 tys. zł. Z tego tytułu uzyskano przychody w wysokości 12,2 tys. zł. Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe wykazała, że ich przekazywanie nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu. Środki nie były przekazywane w depozyt overnight.

Saldo na 31 grudnia 2017 r. zostało potwierdzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego i było zgodne z ewidencją księgową konta 133 - Środki pieniężne państwowego funduszu celowego. Fundusz nie wykazywał na koniec 2017 r. należności ani zobowiązań.

(dowód: akta kontroli T. II str. 486-487, 493-495)

4.4 Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta Funduszu sprawozdań za 2017 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33) za IV kwartał 2017 r.,
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2017 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego FMBP (Rb-40) za IV kwartał 2017 r.,
- z planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

¹⁸ Dz.U. poz. 1864.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

(dowód akta kontroli: T. II str. 480-487, 489-492, 496)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w zakresie państwowego funduszu celowego w części 42 – Sprawy wewnętrzne.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

- 1) przestrzeganie przez dysponenta terminów i zasad inwentaryzacji aktywów pieniężnych na rachunkach bankowych oraz należności publicznoprawnych, zgodnie z ustawą o rachunkowości,
- 2) sporządzenie przez MSWiA noty księgowej dotyczącej należności od P.U.H. ELKO s.c. z tytułu kary umownej za nieterminową realizację umowy, na podstawie dziennika budowy, oraz jej zaewidencjonowanie w księgach rachunkowych.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2018 r.

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski



Podpis