



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.001.14.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Morski Oddział Straży Granicznej w Gdańsku, ul. Oliwska 35, 80-917 Gdańsk
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	płk SG Wojciech Heninborch, p.o. Komendanta Morskiego Oddziału Straży Granicznej, od 8 marca 2018 r. płk SG Piotr Patla, Komendant Morskiego Oddziału Straży Granicznej, od 1 lutego 2017 r. do 7 marca 2018 r. konradm. SG Piotr Stocki, Komendant Morskiego Oddziału Straży Granicznej do 31 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 5-10)
<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 – Delegatura w Gdańsku
<i>Kontrolerzy</i>	1. Monika Stępka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/27/2018 z dnia 29 stycznia 2018 r. 2. Katarzyna Michalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/47/2018 z dnia 19 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. Morskiego Oddziału Straży Granicznej (dalej: „Oddział”), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, 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,

Ponadto przeprowadzono 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:

- analiza wykonania planu dochodów,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa,
- analiza wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.
- Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

W 2017 r. Oddział realizował zadania wynikające z ustawy o Straży Granicznej² m.in. z zakresu ochrony granicy państwowej na lądzie i morzu, organizowania i dokonywania kontroli ruchu granicznego, zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji, wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz, rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej, nadzoru nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach, przeprowadzania kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację planu finansowego przez Oddział w 2017 r. W wyniku kontroli 9 % zrealizowanych wydatków stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych³ i przepisach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków zrealizowano zadania zaplanowane do wykonania w 2017 r.

Sprawozdania Oddziału: Rb-23⁴, Rb-27⁵, Rb-28⁶, Rb-28 Programy⁷, Rb-BZ1⁸ za 2017 r. oraz Rb-Z⁹ i Rb N¹⁰ za IV kwartał 2017 r. sporządzono zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz w terminach określonych w – odpowiednio – rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹, rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym¹² oraz rozporządzeniu w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych¹³.

² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2017r. poz. 2365, ze zm.).

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).

⁴ Sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych.

⁵ Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych.

⁶ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

⁷ Sprawozdanie 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.

⁸ Sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

⁹ Kwartałne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

¹⁰ Kwartałne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

¹³ 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).

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane dochody wyniosły 525,9 tys. zł i stanowiły 242,3% kwoty planowanej na 2017 r. oraz 150,9% kwoty zrealizowanej w 2016 r. Najwyższe dochody uzyskano z tytułu:

- wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (141,9 tys. zł, tj. 27,0% wszystkich wykonanych dochodów), w tym m.in. zwrotów nienależnych kwot przez funkcjonariuszy (25,5 tys. zł), głównie równoważnika za brak lokalu przez siedmiu funkcjonariuszy i wpłaty od kontrahentów – 65,5 tys. zł, m.in. dotyczące najmu obiektów, zwrotu kosztów zużytej energii oraz refundacji kosztów utrzymania placówek z dwóch urzędów wojewódzkich,
- kar umownych (86,4 tys. zł – 16,4%) i odszkodowań z tytułu szkód w mieniu (28,4 tys. zł – 5,4%),
- grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych (73,0 tys. zł – 13,9%), w tym kar pieniężnych nałożonych w oparciu o ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁴ (dalej: „ustawa o transporcie drogowym”) oraz ustawę z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹⁵,
- najmu i dzierżawy (77,6 tys. zł – 14,8%), w tym czynszów mieszkaniowych 9,2 tys. zł i czynszu z tytułu dzierżawy 68,4 tys. zł,
- opłat za odbitki dokumentacji archiwalnej (68,6 tys. zł – 13,0%).

Wyższe od planowanego oraz zrealizowanego w 2016 r., wykonanie dochodów wynikało głównie z naliczenia kar umownych za opóźnienia w realizacji umów i nałożenia większej ilości kar pieniężnych, w tym niezaplanowanych, z powodu uchylania przez Komendanta Głównego Straży Granicznej decyzji wydawanych przez komendantów placówek, kar nakładanych na przewoźników lotniczych.

P.o. Komendanta Oddziału wyjaśnił, że podstawą planowania budżetu na 2017 r. były dochody osiągnięte w latach poprzednich. W przypadku wpływów z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych brano również pod uwagę średnią ilość i wartość nałożonych kar oraz dotychczasową ściągalskość, wynoszącą około 30%.

(dowód: akta kontroli str. 340-398, 996-1025)

Na koniec 2017 r. w Oddziale wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 857,9 tys. zł. Dotyczyły one głównie kar pieniężnych nałożonych na podstawie ustawy o transporcie drogowym (42,6% należności pozostałych do zapłaty), wyroku sądowego związanego z przywłaszczeniem depozytu (28,6%) i kary umownej (16,7%). Zaległości według stanu na 31 grudnia 2017 r. wynosiły 830,7 tys. zł i były niższe o 61,6 tys. zł, tj. o 6,1%, od zaległości na koniec 2016 r. Egzekucją komorniczą objęta była kwota 555,6 tys. zł (67% zaległości), zaległości umorzone w postępowaniu komorniczym natomiast wyniosły 266,2 tys. zł (32%).

(dowód: akta kontroli str. 49, 348-399)

W działalności Oddziału dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Komendant Główny Straży Granicznej (dysponent II stopnia) ustalił na 2017 r. plan wydatków Oddziału w kwocie 160.135,0 tys. zł w rozdziale 75406 Straż graniczna. W ramach planu wydatków ujęte zostały środki finansowe na realizację przedsięwzięć, o których mowa w ustawie z 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu

¹⁴ Dz. U. z 2017 poz. 2200, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2206, ze zm.

Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020¹⁶ (dalej: „Program modernizacji”), w łącznej kwocie 7.022,0 tys. zł. W wyniku dokonanych w trakcie roku 29 zmian planu wydatków, został on w sumie zwiększony do kwoty 168.635,0 tys. zł, tj. o 5,3% (165.326,9 tys. zł w rozdziale 75406 i 3.308,1 tys. zł w rozdziale 75295).

W 2017 r. nie realizowano w Oddziale wydatków budżetu środków europejskich. Wydatkowano natomiast środki w zakresie programów realizowanych z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz HERCULE III (1.278,8 tys. zł – wkład UE i 385,7 tys. zł – wkład budżetu państwa). Ponadto nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 90, 402-419)

Zwiększenia z tytułu rezerw celowych¹⁷ wyniosły 4.546,6 tys. zł i dotyczyły wydatków bieżących w kwocie 2.245,3 tys. zł i wydatków majątkowych w kwocie 2.301,3 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane w kwocie 4.522,4 tys. zł i przeznaczono je głównie na realizację: projektów finansowanych z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (1.038,5 tys. zł), zadań w ramach Programu modernizacji (1.277,7 tys. zł), programu HERCULE III 2014-2020 (406,1 tys. zł), a także realizację zadań Oddziału, w tym zakupy urządzeń, sprzętu, materiałów, części zamiennych, wyposażenia, licencji, paliwa, opału, broni, pojazdów, zakupy usług oraz koszty utrzymania obiektów i podróże służbowe – rezerwa 18b (1.369,8 tys. zł). W wyniku kontroli wykorzystania przez Oddział środków przeniesionych z czterech tytułów rezerw celowych, w łącznej kwocie 2.715,0 tys. zł (tj. 59,7% ogólnej kwoty rezerw), ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki. Środki zostały wykorzystane w kwocie 2.702,1 tys. zł (99,5%) i zgodnie z przeznaczeniem na: remont i przystosowanie wydzielonej części budynku nr 3 w PSG Szczecin z przeznaczeniem na pobyt rodzin pozostających w systemie ochrony międzynarodowej (426,2 tys. zł – 97,1% przyznanej kwoty), remont i modernizację pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych w PSG Gdańsk (500,0 tys. zł – 100,0% przyznanej kwoty), zakup dwóch mobilnych urządzeń RTG (406,1 tys. zł – 100,0% przyznanej kwoty) oraz na zakup materiałów i wyposażenia – 450,0 tys. zł, usługi remontowe – 300,0 tys. zł, zakup usług pozostałych – 47,8 tys. zł, podróże służbowe – 50,0 tys. zł i zakupy inwestycyjne – 522,0 tys. zł.

Z wyjaśnień udzielonych przez p.o. Komendanta Oddziału wynika, że środki z rezerwy 18b, zgodnie z ustaleniami z Komendą Główną Straży Granicznej, zostały przeznaczone na zakupy rzeczowe wynikające z faktycznych i uzasadnionych potrzeb planowanych do zrealizowania w 2018 r., które mogły być zrealizowane w roku 2017 (trzy silniki do jednostek pływających, dwie tratwy ratunkowe, używany samochód, sprzęt pletwonurka, dwa ciągniki ogrodnicze i kocioł).

Niewykorzystanie kwoty 12,9 tys. zł w ramach zadania dotyczącego remontu i przystosowania części budynku w Szczecinie wynikało głównie z naliczenia kar za opóźnienia w realizacji jednej umowy oraz niedopełnienia warunków drugiej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 461-523, 740, 757-765, 996-1011)

Wydatki w 2017 r. zostały zrealizowane w łącznej kwocie 168.610,8 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost o 7.553,7 tys. zł, tj. o 4,7%, który wynikał głównie ze wzrostu wydatków majątkowych oraz wydatków na wynagrodzenia i uposażenia z pochodnymi.

W porównaniu do 2016 r. struktura wydatków według grup ekonomicznych nie uległa istotnym zmianom: wydatki bieżące stanowiły 91,5% ogółu wydatków

¹⁶ Dz. U. poz. 2140, ze zm..

¹⁷ W 2017 r. nie zwiększono wydatków Oddziału z rezerwy ogólnej.

(w 2016 r. – 94,5%), wydatki majątkowe – 4,5% (w 2016 r. – 1,3%), świadczenia na rzecz osób fizycznych – 4,0% (w 2016 r. – 4,2%).

Na wydatki bieżące Oddziału (154.282,1 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach) składały się głównie: wynagrodzenia i uposażenia z pochodnymi (127.486,9 tys. zł¹⁸), równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy (7.722,4 tys. zł¹⁹), zakup materiałów i wyposażenia (5.138,8 tys. zł), zakup energii (4.317,1 tys. zł), zakup usług remontowych (4.983,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 400-401)

Wydatki na wynagrodzenia i uposażenia (121.605,7 tys. zł²⁰) w porównaniu do 2016 r. wzrosły o 1.422,4 tys. zł (o 1,19%), głównie w wyniku wzrostu uposażeń dla funkcjonariuszy średnio o kwotę 253 zł na jednego funkcjonariusza oraz wynagrodzeń dla pracowników o średnio 250 zł na etat w związku z realizacją przewidzianych w Programie modernizacji przedsięwzięć „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” oraz „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych”.

Przeciętne zatrudnienie, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, w Oddziale w 2017 r. wyniosło 2011 osób i w porównaniu do 2016 r. było niższe o 98 osób, w tym w grupie funkcjonariuszy o 89 osób, w korpusie służby cywilnej o cztery osoby oraz w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania o pięć osób. Zmniejszenie stanu zatrudnienia spowodowane było m.in. zmianą Regulaminu Organizacyjnego Komendy Morskiego Oddziału Straży Granicznej skutkującą przekazaniem z dnia 1 stycznia 2017 r. 58 funkcjonariuszy na zaopatrzenie finansowe Komendy Głównej Straży Granicznej, zwolnieniem ze służby w Oddziale 60²¹ i powołaniem do służby 25 funkcjonariuszy oraz zmniejszeniem w grupach członków korpusu służby cywilnej i osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagradzania zatrudnionych na 42,5 etatach i zwiększeniu zatrudnienia na 33,5 etatach. Istotną przyczyną zmniejszeń w zatrudnieniu było uzyskanie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy i pracowników.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 5,0 tys. zł w grupie funkcjonariuszy²², 3,4 tys. zł w korpusie służby cywilnej²³ oraz 3,1 tys. zł w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania²⁴ i w porównaniu do 2016 r. było wyższe odpowiednio o: 0,3 tys. zł (5,6%), 0,3 tys. zł (9,9%) i 0,4 tys. zł (13,3%).

(dowód: akta kontroli str. 524-540, 996-1011)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (§§ 4170-4172) w 2017 r. wyniosły 142,6 tys. zł (99,0% planu po zmianach) i były o 0,5 tys. zł (o 0,3%) niższe od wykonanych w 2016 r. Dotyczyły one przede wszystkim tłumaczeń dokonywanych w zakresie postępowań administracyjnych, m.in. w sprawach dotyczących zobowiązania cudzoziemców do powrotu, przyjmowania od cudzoziemców wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w sprawach związanych z prowadzeniem kontroli legalności wykonywania pracy cudzoziemcom, prowadzenie działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz opinii i ekspertyz

¹⁸ §§ 401, 402, 404-408, 411, 412.

¹⁹ § 418.

²⁰ Według danych z Rb-70 – sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2017 r. (obejmującego okres od początku roku do 31 grudnia 2017 r.).

²¹ W tym jeden pozostający w dyspozycji Komendanta Głównego Straży Granicznej.

²² Uposażenie oraz nagrody uznaniowe i zapomogi.

²³ Wynagrodzenie, nagrody uznaniowe, nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne i rentowe oraz ekwiwalenty za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe.

²⁴ Jak w przypisie 21.

w postępowaniach przygotowawczych i sądowych, w tym w zakresie ochrony znaków towarowych, ekspertyz daktyloskopijnych i balistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 341-398, 400-401)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych niezaliczane do wynagrodzeń i uposażeń (6.778,9 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach), w porównaniu do 2016 r., były wyższe o 8,6 tys. zł (o 0,1%). Przeznaczono je głównie na świadczenia dla funkcjonariuszy, tj. równoważniki za brak lokalu mieszkalnego (2.759,1 tys. zł), dopłaty do wypoczynku (2.559,5 tys. zł), należności za przejazd (370,0 tys. zł), równoważniki za remont lokalu mieszkalnego (492,0 tys. zł).

Zobowiązania z tytułu niewypłacenia należnych świadczeń wyniosły 4,6 tys. zł, w całości niewymagalne i dotyczyły należności z tytułu zwrotu kosztów zakupu okularów dla jednego pracownika (0,4 tys. zł) i jednego funkcjonariusza (0,4 tys. zł) oraz podatku od równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego (3,7 tys. zł). Zobowiązania uregulowano w 2018 r. zgodnie z obowiązującymi terminami płatności.

(dowód: akta kontroli str. 341-398, 400-401, 420)

Wydatki majątkowe Oddziału w 2017 r., w kwocie 7.549,7 tys. zł, przeznaczono na wydatki inwestycyjne (2.033,4 tys. zł) oraz zakupy inwestycyjne (5.516,3 tys. zł). W porównaniu do planu po zmianach (7.566,5 tys. zł) były niższe o 16,8 tys. zł (o 0,2%), a w porównaniu do 2016 r. – wyższe o 5.501,2 tys. zł. Wydatki na kwotę 2.284,5 tys. zł sfinansowane zostały z rezerw celowych, wydatki na kwotę 4.419,2 tys. zł – ze środków Programu modernizacji.

Oddział planował na 2017 r. realizację siedmiu zadań inwestycyjnych, polegających m.in. na opracowaniu dokumentacji projektowej lub wykonaniu robót budowlanych związanych z:

- przebudową trzech budynków: w Gdańsku, Krynicy Morskiej i Szczecinie,
- budową: bazy dla poduszkowców i jednostek pływających w Nowej Pasłęce, krytej strzelnicy w Gdańsku, bazy dla statków powietrznych w Gdańsku – Rębiechowie, boksów garażowych w Szczecinie,
- termomodernizacją budynku w Świnoujściu.

Dwa zadania nie zostały zrealizowane w związku z odstąpieniem wykonawcy od realizacji umowy na wykonanie koncepcji architektoniczno-budowlanej oraz opracowania dokumentacji projektowej bazy poduszkowców i jednostek pływających w Nowej Pasłęce oraz brakiem uzgodnienia decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie budowy bazy dla statków powietrznych w Gdańsku – Rębiechowie. Ponadto zadanie dotyczące budowy boksów garażowych w Szczecinie zostało zrealizowane w ograniczonym zakresie – opracowano jedynie dokumentację projektową. Postępowania na wykonanie robót budowlanych zostały dwukrotnie unieważnione z uwagi na fakt, iż wartości ofert znacząco przewyższały środki przeznaczone na realizację zadania. Dodatkowo zrealizowano natomiast zadania dotyczące opracowania dokumentacji projektowej przebudowy budynku warsztatu w Gdańsku – Westerplatte oraz zakup wyposażenia związanego z tym zadaniem oraz przebudowy budynku na potrzeby utworzenia pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych w PSG w Szczecinie.

Ponadto w 2017 r. zakupiono: autobus, autolawetę, trzy jednostki pływające, cztery samochody osobowe, klimatyzator na potrzeby stacji szyfrowej na terenie Komendy Morskiego Oddziału Straży Granicznej, podnośnik dwukolumnowy, dwa mobilne skanery promieni X i komplet rusztowań. Przyznane środki rezerwy celowej 18b pozwoliły dodatkowo na zakup m.in.: dwóch silników zaburtowych do jednostek

plywających, dwóch tratw ratunkowych, pięciu zestawów dla pletwonurków i dwóch ciągników ogrodowych.

(dowód: akta kontroli str. 341-398, 400-401, 541-570, 741-784)

Zobowiązania Oddziału na koniec 2017 r. (1.654,5 tys. zł), w całości niewymagalne, dotyczyły głównie wydatków osobowych, w tym składki na ubezpieczenie zdrowotne i dodatkowego wynagrodzenia rocznego z pochodnymi (1.293,2 tys. zł) oraz dostaw energii, wody i gazu (208,7 tys. zł). W porównaniu do stanu na koniec 2016 r. (2.748,3 tys. zł) zobowiązania były niższe o 1.093,8 tys. zł (o 39,8%). Na koniec 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W 2017 r. nie wystąpiły przypadki naliczenia i wypłacenia odsetek od nieterminowych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 421-460)

Szczegółową analizą objęto realizację planu wydatków w kwocie 15.218,3 tys. zł, tj. 9% wydatków Oddziału w 2017 r.²⁵, w wyniku której ustalono, że:

- wydatki poniesione zostały w wysokościach ustalonych w planie finansowym, w sposób celowy, gospodarny,
- w przypadkach, gdy zakupów dokonywano bez stosowania Prawa zamówień publicznych²⁶, zachodziły przesłanki wyłączenia, określone w art. 4 tej ustawy, a w pozostałych przypadkach prawidłowo zastosowano tryb przetargu nieograniczonego²⁷ i zamówienia z wolnej ręki²⁸;
- zakupione środki trwale poprawnie sklasyfikowano i przekazano do użytkowania;
- podstawą dokonania wydatków były wcześniej zaciągnięte zobowiązania, które regulowano w terminie. Zobowiązania regulowano do siedmiu dni przed upływem terminu płatności, a z wyprzedzeniem wynoszącym więcej niż siedem dni (do 18 dni)²⁹ uregulowano dwanaście zobowiązań (16,2% analizowanych), na kwotę 2.470,4 tys. zł, w stosunku do terminów określonych w zawartych umowach. Przypadki regulowania zobowiązań z wyprzedzeniem Główny Księgowy Oddziału uzasadnił ograniczeniami wynikającymi z funkcjonującego systemu zgłaszania zapotrzebowania środków na wydatki w systemie Trezor, a także otrzymaniem faktury z innym, niż zakładany w umowie, terminem płatności w związku z opóźnieniem dostawy i wskazał, że wypłaty z wyprzedzeniem nie stanowiły zagrożenia dla innych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 571-739, 992-995)

Plan zamówień publicznych na 2017 r. został w Oddziale sporządzony 13 lutego 2017 r., tj. w terminie wynikającym z art. 13a Prawo zamówień publicznych i zamieszczono go na stronie internetowej. Natomiast roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w roku 2017 zostało sporządzone i przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych 27 lutego 2018 r., tj. w terminie określonym w art. 98 ust. 2 Prawa zamówień publicznych.

²⁵ Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów strony Ma konta 130 odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym Oddziału, po wyłączeniu wydatków o wartości poniżej 500 zł. Próba została wylosowana metodą monetarną MUS (metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji – założono próg istotności: 2%, istotność wykonawczą: 0,75 progu istotności, a ryzyko statystyczne: 27%) oraz w sposób celowy. Badaniem objęto 104 zapisy księgowe na kwotę ogółem 15.218,3 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych – 25 zapisów na kwotę 6.451,6 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych – 79 zapisów na kwotę 8.766,7 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 2.153,9 tys. zł (21 zapisów).

²⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).

²⁷ W tym cztery wydatki dokonano na podstawie umów zawartych w wyniku postępowań przetargowych przeprowadzonych przez Komendę Główną Straży Granicznej.

²⁸ Z tego pięć wydatków na podstawie art. 67 ust.1 pkt 1 lit a Prawa zamówień publicznych i jeden wydatek na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 tej ustawy.

²⁹ Analizą objęto zobowiązania, których termin płatności przypadał w 2017 r.

W 2017 r. w Oddziale udzielono 35 zamówień na podstawie Prawa zamówień publicznych, z tego 30 w trybie przetargu nieograniczonego i pięć z wolnej ręki. W ich wyniku zawarto umowy o łącznej wartości 17.663,0 tys. zł. Kontrola dwóch postępowań przeprowadzonych w 2017 r. o łącznej wartości 1.395,7 tys. zł (7,9%) – jednego w trybie przetargu nieograniczonego, w wyniku którego udzielono zamówienia na kwotę 1.131,6 tys. zł oraz drugiego w trybie z wolnej ręki, w wyniku którego udzielono zamówienia na kwotę 264,1 tys. zł, wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z procedurą określoną w Prawie zamówień publicznych. Kontrola zamówienia, do którego udzielenia nie zastosowano Prawa zamówień publicznych na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy, o łącznej wartości 152,4 tys. zł brutto, wykazała, że zgodnie z Wytycznymi nr 171 Komendanta Morskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 6 października 2014 r. w sprawie organizacji zamówień publicznych w Morskim Oddziale Straży Granicznej³⁰:

- udzielenie zamówienia poprzedzono rozpoznaniem rynku polegającym na skierowaniu zapytania ofertowego do sześciu podmiotów,
- rozpoznanie rynku udokumentowano notatką zawierającą wymagane elementy, w tym formę i termin przeprowadzenia analizy rynku, nazwy wykonawców, do których skierowano zapytanie ofertowe, wskazanie proponowanego wykonawcy z uzasadnieniem wyboru, datę i podpis osoby dokonującej analizy rynku,
- po negocjacjach cenowych skorzystano z jedynej oferty, która wpłynęła w odpowiedzi na skierowane zapytanie.

(dowód: akta kontroli str. 785-987)

2.1. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Wydatki w układzie zadaniowym w kwocie w kwocie 168.167,7 tys. zł Oddział realizował w ramach zadania *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP*, którego celem było zwiększenie sprawności zapewnienia bezpieczeństwa granicy zewnętrznej UE i terytorium RP. Obejmowało ono dwa podzadania:

a) *Kontrola graniczna*, którego celem było zapewnienie skutecznej kontroli granicznej. W ramach podzadania wydatkowano 145.284,0 tys. zł. Miernik realizacji zadania określono jako procentowy stosunek prawidłowo zrealizowanych czynności do ogółu zrealizowanych czynności w wyniku odnalezienia danych w bazach i przyjęto na poziomie co najmniej 99%. Wartość osiągniętego w 2017 r. miernika wynosiła 100% i była wyższa od wartości osiągniętej w 2016 r. o 0,12 punktu procentowego;

b) *Realizacja polityki migracyjnej i azylowej UE na terytorium RP*, na które wydatkowano 22.883,7 tys. zł. Celem podzadania było ograniczenie liczby osób przebywających nielegalnie na terytorium RP. Miernikiem realizacji była liczba cudzoziemców, którym Straż Graniczna zorganizowała powrót do kraju trzeciego do liczby osób, którym wydano decyzje o zobowiązaniu do powrotu. W 2017 r. wartość miernika wyniosła 82,43% i była wyższa od zakładanej na ten rok – 71% oraz od osiągniętej w 2016 r. o 5,95 punktu procentowego.

Wydatki na zadanie *System ochrony środowiska i informacji o środowisku* wyniosły 400,0 tys. zł i dotyczyły zakupu jednostki pływającej sfinansowanego częściowo ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wydatki na zadanie *Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu* w wyniosły 43,1 tys. zł i dotyczyły opracowania dokumentacji związanej

³⁰ Zmienionymi wytycznymi nr 246 Komendanta Morskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 30 grudnia 2015 r. zmieniającymi wytyczne w sprawie organizacji udzielania zamówień publicznych w Morskim Oddziale Straży Granicznej.

z termomodernizacją budynku w Świnoujściu sfinansowanego częściowo ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 122-129)

W działalności Oddziału dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań Oddziału za 2017 r.: 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz sprawozdań 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). Wymienione sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały podpisane przez upoważnione osoby i przekazane w terminach określonych w – odpowiednio – rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym oraz rozporządzeniu w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 11-272)

W działalności Oddziału w zakresie sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

VI. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji planu finansowego Oddziału w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od

³¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

Gdańsk, dnia 26 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

podpis

Teresa Sawicka

Kontrolerzy:

Monika Stępka
starszy inspektor k.p.

Monika Stępka
podpis

Katarzyna Michalska
główny specjalista k.p.

Michalska
podpis

