



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.1.3.2025

Pan
gen. bryg. SG Jacek Szczachor
Komendant Nadbużańskiego
Oddziału Straży Granicznej

ul. Trubakowska 2
22-100 Chełm

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie, 22-100 Chełm, ul. Trubakowska 2 (dalej: NOSG lub Oddział).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gen. bryg. SG Jacek Szcząchor, Komendant NOSG od 23 sierpnia 2017 r.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Anna Zawadzka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/8/2025 z 9 stycznia 2025 r. (akta kontroli tom I str. 3-5)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego NOSG na 2024 r. i Funduszu Wsparcia Straży Granicznej (dalej: Fundusz lub FWSG) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja wydatków budżetu państwa, – planowanie i realizacja przychodów FWSG, – planowanie i wykonanie kosztów FWSG oraz efekty zrealizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji, – gospodarowanie wolnymi środkami FWSG, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – analiza porównawcza zrealizowanych dochodów budżetowych z planem i wykonaniem roku ubiegłego, – analiza realizacji wydatków budżetu państwa, – kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych, – dokonanie analizy wykonania planu przychodów i realizacji kosztów FWSG, – szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia i kosztów Funduszu, – analiza stanu zobowiązań, – analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówień publicznych,

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- analiza wydatków ponoszonych na usługi doradcze i eksperckie,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2024 r. oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przyjęte do próby wydatki budżetu państwa były celowe dla realizacji zadań NOSG i zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami o finansach publicznych. Wnioskowanie o zwiększenie planu finansowego środkami z rezerw celowych wynikało z faktycznych potrzeb jednostki. Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Analizowane postępowania o udzielanie zamówienia publicznego zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych i z obowiązującymi w NOSG procedurami wewnętrznymi.

Analiza wydatków na realizację usług doradczych i eksperckich wykazała, że poniesiono je w sposób celowy, a wyłonienie wykonawcy nastąpiło zgodnie z zasadami wynikającymi z regulacji wewnętrznych jednostki.

Środki finansowe Funduszu przeznaczone zostały na realizację ustawowych celów i wydatkowane zgodnie z planem finansowym na zadania określone w umowach z jednostkami wspierającymi. Prawidłowo gospodarowano wolnymi środkami.

NIK zaopiniowała pozytywnie objęte badaniem sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych NOSG i FWSG. Sprawozdania sporządzone zostały terminowo i poza nw. nieprawidłowościami prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

W ewidencji księgowej NOSG w 2024 r. nie ujęto wynagrodzeń za godziny nocne przepracowane w grudniu 2024 r., co skutkowało zaniżeniem zobowiązań w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28 za ten rok. Ponadto zobowiązania z tego tytułu za grudzień 2023 r. zaliczono do niewłaściwego okresu sprawozdawczego tj. do stycznia 2024 r. Z uwagi na kwotę, nieprawidłowość ta nie wpłynęła na opinię o sprawozdaniu.

Stwierdzona nieprawidłowość w zakresie FWSG polegała na zaewidencjonowaniu planu Funduszu z opóźnieniem sześciu miesięcy i wykazywaniu tych danych w miesięcznych sprawozdaniach Rb-40 na podstawie dokumentów źródłowych.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 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 w formie opisowej.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1 Dochody w NOSG w 2024 r. wyniosły 3886 tys. zł, stanowiły 210,1% planu i były o 2,3% wyższe od wykonanych w 2023 r. (3799 tys. zł). Dochody wyższe od zaplanowanych uzyskano głównie z kar i grzywien nakładanych na przewoźników w transporcie drogowym, w związku ze wzrostem ruchu granicznego, kar i odszkodowań za nienależyte wykonanie umów zawieranych przez NOSG oraz ze zbycia składników majątkowych.

Najwyższe dochody uzyskano z tytułu:

- grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych nałożonych m.in. na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁴ oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵ (2685 tys. zł, tj. 69% dochodów ogółem),
- wpływów z usług związanych z zakwaterowaniem funkcjonariuszy Straży Granicznej (422 tys. zł, tj. 10,8%),
- sprzedaży składników majątkowych (399 tys. zł, tj. 10,2%),
- wpływów z najmu i dzierżawy (125 tys. zł, tj. 3,2%).

(akta kontroli tom I str. 292-305, 380, tom II str. 299)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2024 r. wyniosły 3413 tys. zł, w tym zaległości 2951 tys. zł i w porównaniu do 2023 r. były wyższe odpowiednio o: 11,6% i o 3%. Zwiększenie to wynikało z większej liczby kar w transporcie drogowym, nakładanych zarówno na przewoźników polskich, jak i zagranicznych oraz kar nakładanych na podstawie ustawy o cudzoziemcach.

Komendant NOSG wyjaśnił, że podejmowano szereg działań mających na celu wyegzekwowanie nałożonych kar w sposób dobrowolny, głównie w formie kontaktu telefonicznego, korespondencji elektronicznej lub przekazywanie stosownych informacji przez kierowców przewoźników zobowiązanych do uregulowania należności podczas wykonywania transportu międzynarodowego. Zauważono również, że wprowadzenie elektronicznego systemu przekazywania tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych znacznie usprawniło podejmowanie działań egzekucyjnych.

Najwyższe zaległości dotyczyły grzywien i innych kar pieniężnych nałożonych na przewoźników. Na 31 grudnia 2024 r. wyniosły one 1452 tys. zł (49,2% ogółu zaległości) i były o 117 tys. zł (tj. o 7,5%) niższe niż na koniec 2023 r. Najwyższy wzrost zaległości dotyczył należności z tytułu kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu. Wyniosły one 1001 tys. zł, stanowiły 33,9% ogółu zaległości i były o 143 tys. zł (tj. o 16,7%) wyższe niż na koniec 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 296-305, 381)

Na podstawie analizy dokumentacji postępowania prowadzonego w sprawie rozłożenia należności na raty stwierdzono, że w NOSG dokonano weryfikacji przesłanek wystąpienia pomocy publicznej lub pomocy de minimis. Świadczy to

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 769, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1539, ze zm.

o zrealizowaniu wniosku sformułowanego po kontroli P/22/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.* dotyczącego weryfikowania w trakcie prowadzonych postępowań w sprawie udzielania ulg w spłacie należności, czy udzielona pomoc stanowi pomoc de minimis.

(akta kontroli tom I str. 402-415)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności NOSG w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OBSZAR

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2024 r. wydatki NOSG wyniosły 399 512,4 tys. zł, stanowiły 99,8% planu według ustawy budżetowej oraz 100% planu po zmianach (399 563,6 tys. zł). Były o 67 732,1 tys. zł (tj. o 20,4%) wyższe od wykonanych w 2023 r. głównie w wyniku zrealizowania większych wydatków na uposażenia funkcjonariuszy, wynagrodzenia pracowników i pochodne od tych wynagrodzeń. Niewykorzystane środki (51,2 tys. zł) zostały zablokowane decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W NOSG w 2024 r. nie dokonywano wydatków z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli tom II str. 1-3, 287-290)

2.2. Plan wydatków NOSG został zwiększony o kwotę 1268 tys. zł pochodzącą z rezerw celowych budżetu państwa. Nie wystąpiły zwiększenia z rezerwy ogólnej oraz wydatki, które nie wygasają z upływem 2023 r. i 2024 r.

Środki z rezerw celowych wykorzystano w 96,3%, tj. w kwocie 1221 tys. zł. Zostały przeznaczone na:

- sfinansowanie wypłaty świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszom Straży Granicznej (750 tys. zł),
- częściowe sfinansowanie wydatków na podwyżki uposażeń od dnia 1 maja 2024 r. w Straży Granicznej na stanowisku kursant, nagrody uznaniowe dla funkcjonariuszy oraz odprawy emerytalne i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypłacone funkcjonariuszom w związku ze zwolnieniem ze służby (339,7 tys. zł),
- funkcjonowanie Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Białej Podlaskiej⁶, w tym zapewnienie usługi tłumaczenia oraz świadczeń medycznych dla cudzoziemców (121,1 tys. zł),
- podróże służbowe krajowe z tytułu udziału funkcjonariuszy i pracowników w szkoleniach (10,2 tys. zł).

Przyczyną niewykorzystania kwoty 47 tys. zł były m.in. niższe koszty podróży służbowych, niższe niż zakładano koszty tłumaczeń w związku z malejącą liczbą cudzoziemców będących w procedurze powrotnej, mniejsza liczba wydanych opinii i badań psychologicznych dla cudzoziemców umieszczonych w SOdC w Białej Podlaskiej oraz mniejsza niż pierwotnie zakładano liczba funkcjonariuszy, którym podniesiono uposażenie. Niewykorzystane środki zostały zablokowane decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷.

⁶ Dalej: SOdC w Białej Podlaskiej.

⁷ Decyzje MSWiA nr: 42.4143.12.15.2024.BD.FAMI 2021-2027 z 27 listopada 2024 r. (2,8 tys. zł), 42.4143.12.13.2024.BD.FAMI 2024-2027 z 27 listopada 2024 r. (0,3 tys. zł), 42.4143.12.114.2024.BD.FAMI 2024-2027 z 20 grudnia 2024 r. (0,3 tys. zł) i 42.4143.12.6.2024.BD z 19 listopada 2024 r. (43,6 tys. zł).

Szczegółowe badanie zwiększenia planu finansowego NOSG na kwotę 518 tys. zł tj. 40,9% ogólnej kwoty przyznanych środków z rezerw celowych⁸ wykazało, że wynikały one z faktycznych potrzeb Oddziału i były celowe. Środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj.:

- z rezerwy poz. 8 na realizację projektów Polskiego Programu Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, tj. koszty podróży służbowych z tytułu udziału w szkoleniach oraz zakup usług tłumaczeniowych, psychologa i medycznych dla cudzoziemców (131,2 tys. zł);
- z rezerwy poz. 56 na podniesienie uposażeń, sfinansowanie nagród uznaniowych, wypłaty odprawy emerytalnej i ekwiwalentu za niewykorzystany urlop funkcjonariuszowi w związku ze zwolnieniem ze służby (339,7 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 434-468)

2.3. Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 10 937,1 tys. zł, stanowiły 100% planu po zmianach i 114,9% wydatków wykonanych w 2023 r. Poniesione zostały m.in. na dopłaty do wypoczynku funkcjonariuszy i ich rodzin (4575,2 tys. zł), wypłaty równoważników pieniężnych za brak lokalu mieszkalnego dla funkcjonariuszy (3114 tys. zł), zasiłki na zagospodarowanie (1082,5 tys. zł), pomoc mieszkaniową (542,2 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 305-312, tom II str. 1-2, 287-290)

2.4. W 2024 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 388 243,3 tys. zł, stanowiły 100% planu po zmianach i 122,2% wydatków zrealizowanych w 2023 r. Zostały poniesione głównie na wynagrodzenia funkcjonariuszy i pracowników cywilnych oraz pochodne od wynagrodzeń, równoważniki i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy, zakup materiałów i wyposażenia, zakup usług remontowych i pozostałych oraz na podróże służbowe.

W 2024 r. nie dokonywano wpłat na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i Fundusz Pomocy.

(akta kontroli tom I str. 320-340, 784, tom II str. 1-2, 287-290)

Przeciętne zatrudnienie w 2024 r., w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 2855 osób i było o 53 osoby (o 1,9%) większe niż w 2023 r. Wzrost zatrudnienia dotyczył zwiększenia liczby funkcjonariuszy. Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach wydatki na wynagrodzenia w 2024 r. wyniosły 318 468 tys. zł i były o 23% wyższe niż w 2023 r. Nie została przekroczona kwota wydatków na wynagrodzenia określona w planie finansowym po zmianach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2024 r. wyniosło 9293,60 zł i było o 20,6% wyższe niż w 2023 r. (7708,94 zł).

Wzrost wydatków na wynagrodzenia był adekwatny do wzrostu zatrudnienia. Komendant wyjaśnił, że wzrost zatrudnienia w 2024 r. spowodowany był koniecznością zapewnienia odpowiedniej ilości wyszkolonej kadry funkcjonariuszy do wykonywania aktualnych i przyszłych działań na granicy państwowej. Zwiększenie zatrudnienia zostało uzgodnione z Komendą Główną Straży Granicznej.

(akta kontroli tom I str. 398-399, 416-433, 813)

⁸ Poz. 8 – na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej (134,6 tys. zł, przyznane czterema decyzjami MF); poz. 56 – na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania (383,4 tys. zł, przyznane jedną decyzją MF).

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2024 r. wyniosły 123,6 tys. zł, stanowiły 100% planu po zmianach i były o 32,5 tys. zł (26,3%) wyższe niż w 2023 r. Dotyczyły głównie tłumaczeń i opinii biegłych w ramach prowadzonych postępowań oraz usług psychologicznych wykonywanych na rzecz cudzoziemców przebywających w SOdC w Białej Podlaskiej. W 2024 r. jedna osoba realizowała zadania na podstawie umowy zlecenia trwającej dłużej niż sześć miesięcy. Wydatki z tego tytułu wyniosły 13,2 tys. zł. Umowa została zawarta na 12 miesięcy na usługi psychologiczne, a jej badanie wykazało, że służyła realizacji zadań statutowych jednostki. Nie zawierano umów zlecenia z pracownikami NOSG.

(akta kontroli tom I str. 343-345, tom II str. 1-2, 4, 287-290)

2.5. Wydatki majątkowe Oddziału w 2024 r. wyniosły 332 tys. zł, stanowiły 100% planu po zmianach i były o 4338,4 tys. zł (tj. o 92,9%) niższe od wykonanych w 2023 r. Wydatki majątkowe poniesiono za dokumentację techniczną (etap III i IV) zadania pn. „Budowa PSG w m. Ulhówek” oraz opłaty celno-skarbowe za trzy samochody pozyskane przez NOSG na podstawie postanowień Sądów Okręgowych w Lublinie i Zielonej Górze o przepadku dowodów rzeczowych do późniejszego wykorzystania w celu wsparcia realizacji zadań.

W planie finansowym na 2024 r. zostało ujęte jedno zadanie na kwotę 14 800 tys. zł (Budowa PSG w m. Ulhówek), którego wartość w trakcie roku zmniejszono o 14 500 tys. zł, z powodu niewykonania przez wykonawcę zadania robót budowlanych⁹. W trakcie roku wprowadzono do planu jedno zadanie, tj. uregulowanie opłat celno-skarbowych (31,3 tys. zł) za trzy samochody osobowe pozyskane przez NOSG z przepadku dowodów rzeczowych. Ujęte w planie po zmianach zadania zostały zrealizowane.

(akta kontroli tom I str. 359-360, 815-821, tom II str. 1-2)

2.6. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków dokonanych na podstawie 46 dowodów księgowych w łącznej w kwocie 6 544,7 tys. zł, stanowiącej 15,5% wydatków pozapłacowych. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów zaewidencjonowanych na koncie 130 Rachunek bieżący jednostki, z wyłączeniem wydatków płacowych. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że poniesione wydatki były celowe, rzetelnie skalkulowane, służyły realizacji zadań jednostki oraz zostały wykonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym.

Na podstawie analizy faktur za usługi dystrybucji energii elektrycznej stwierdzono, że wniosek z kontroli P/22/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.*, odnoszący się do podjęcia działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych na usługi dystrybucji energii elektrycznej, został wykonany.

(akta kontroli tom II str. 6-56)

2.7. Zobowiązania Oddziału na koniec 2024 r. według sprawozdania Rb-28 wyniosły 3917,7 tys. zł i w porównaniu do 2023 r. były niższe o 478,7 tys. zł. Dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników, uposażeń funkcjonariuszy i pochodnych od wynagrodzeń oraz zakupu energii. W latach 2023-2024 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Zapłacone w 2024 r. odsetki w wysokości 21,8 tys. zł wynikały z obowiązku zapłaty części zawieszonego uposażenia funkcjonariusza wraz z odsetkami, w związku z uniewinniającym wyrokiem sądowym.

(akta kontroli tom I str. 361, tom II str. 287-290)

⁹ Na dzień kontroli procedowane były kary umowne z tego tytułu.

2.8. Wydatki na zakup usług doradczych i eksperckich wyniosły w 2024 r. łącznie 306,4 tys. zł, z tego w § 417 Wynagrodzenia bezosobowe 123,6 tys. zł, w § 438 Zakup usług obejmujących tłumaczenia 34 tys. zł, w § 439 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analizy i opinii 148,8 tys. zł.

Główne zadania polegały na zleceniu tłumaczeń pisemnych (dokumentów) lub ustnych z i na język polski i języki obce¹⁰ oraz wydania opinii przez biegłych i ekspertów w związku z prowadzonymi postępowaniami karnymi¹¹ lub administracyjnymi¹². Pozostałe usługi dotyczyły przede wszystkim wsparcia technicznego, m.in. zlecono wykonanie ekspertyzy stanu technicznego budynków, sprzętu łączności i informatycznego, bezzałogowych statków powietrznych, badanie poziomu hałasu i innych czynników szkodliwych w środowisku pracy oraz badanie pola elektromagnetycznego dla celów BHP.

(akta kontroli tom II str. 57-89)

W NOSG nie posiadano odrębnych procedur regulujących zasady zlecania usług doradczych i eksperckich. Usługi te zlecano na podstawie „Wytycznych Komendanta NOSG w sprawie udzielania zamówień publicznych”¹³. Komendant wyjaśnił, że rejestracja zleceń na usługi doradcze i eksperckie odbywała się w rejestrze prowadzonym przez każdą komórkę zaopatrującą. Natomiast wnioski o udzielenie zamówień publicznych udzielanych z wyłączeniem stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴ podlegały ewidencji w Sekcji Zamówień Publicznych.

Szczegółowym badaniem objęto pięć usług eksperckich i doradczych¹⁵ na kwotę 89,2 tys. zł. W wyniku analizy stwierdzono, że:

- wybór wykonawców usług został dokonany z zachowaniem właściwego trybu udzielania zamówień publicznych, a ich wyłonienie nastąpiło na zasadach wynikających z regulacji wewnętrznych jednostki;
- koszty usług zostały rzetelnie skalkulowane i określone do wysokości ujętej w planie finansowym jednostki;
- umowy zawarte w sprawie realizacji zadań określały elementy nadzoru ze strony jednostki oraz sposób zabezpieczenia przed niewłaściwą realizacją zadania, w tym zasady stosowania kar umownych;
- zlecenia zostały zrealizowane zgodnie z umowami, terminowo i w pełnym zakresie oraz służyły realizacji celów jednostki;
- żadna z umów nie określała sposobu odstąpienia od umowy. Komendant wyjaśnił, że możliwość odstąpienia od umowy została zawarta w uprawnieniu strony wynikającym z odesłania w zapisach umowy do przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁶.

W jednym przypadku usługę wykonano na podstawie pisemnego zlecenia. Komendant wyjaśnił, że sposób wyboru wykonawcy, wymóg posiadania przez niego akredytacji Polskiego Centrum Akredytacyjnego do wykonywania

¹⁰ Języki: rosyjski, hiszpański, ukraiński, gruziński, syryjski, czeski, arabski, francuski, paszto, dari, perski, tamilski i turecki.

¹¹ Opinie kryminalistyczne i ekspertyzy m. in. w związku z przemytem przez cudzoziemców towarów zabronionych np. broni palnej.

¹² Postępowania dotyczące nielegalnego przekroczenia granicy przez cudzoziemców.

¹³ Wytyczne nr 4 Komendanta NOSG z 29 grudnia 2020 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych ze zm., dalej: regulamin wewnętrzny uzp.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: Pzp.

¹⁵ Usługi psychologiczne, badanie pola elektromagnetycznego do celów BHP, ekspertyza stanu technicznego budynku nr 18, ekspertyza techniczna dachu budynku B1, wykonanie inwentaryzacji kanałów kominowych wentylacyjnych.

¹⁶ Dz. U. 2024 poz.1061, ze zm.

pomiarów pola elektromagnetycznego i odroczenie płatności, którą zrealizowano dopiero po podpisaniu protokołu odbioru. stanowiły wystarczające zabezpieczenie interesów Oddziału.

(akta kontroli tom I str. 783-784, tom II str. 90-268)

2.9. Kontrolą objęto cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych:

- dwa udzielone w trybie podstawowym określonym w Pzp na wykonanie robót budowlanych przy wymianie pokryć dachowych oraz instalacji odgromowej budynku administracyjnego i budynków garażowych Placówki Straży Granicznej w m. Zberezę (379,7 tys. zł), sukcesywną dostawę mleka i przetworów mlecznych do SODC PSG w Białej Podlaskiej (73,3 tys. zł);
- dwa udzielone z wyłączeniem stosowania Pzp na wykonanie inwentaryzacji wraz z wideoinspekcją kanałów kominowych wentylacyjnych w budynku mieszkalnym PSG Wola Uhruska (18,4 tys. zł) oraz usługę wykonania ekspertyzy technicznej konstrukcji i pokrycia dachowego budynku 1B na terenie Komendy NOSG w Chełmie (41,4 tys. zł).

Wydatki w 2024 r. na realizację ww. zamówień wyniosły 512,8 tys. zł. Postępowania w trybie podstawowym przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami Pzp, a pozostałe zgodnie z regulaminem wewnętrznym uzp.

Plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2024 zamieszczony został 6 marca 2024 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych, zgodnie z art. 23 ust. 1 Pzp oraz w BIP NOSG. Plan był aktualizowany 15 razy, ostatniej zmiany dokonano 18 grudnia 2024 r. Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2024 r. zostało sporządzone zgodnie z art. 82 ust. 1 Pzp i przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych 26 lutego 2025 r., tj. w terminie określonym w art. 82 ust. 2 tej ustawy.

(akta kontroli tom I str. 470-780)

Na podstawie przedstawionych dokumentów stwierdzono, że Komendant zweryfikował zatrudnienie osób wykonujących prace ogólnobudowlane w ramach umów zawartych z wykonawcami wybranymi w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Wniosek z kontroli P/22/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.*, odnoszący się do dokonywania w podczas realizacji zamówienia weryfikacji spełnienia przez wykonawców lub podwykonawców obowiązku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących określone czynności, został wykonany.

(akta kontroli tom I str. 789-808)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności NOSG w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2024 r. planu finansowego NOSG w zakresie wydatków. Objęte badaniem wydatki zostały poniesione w granicach kwot określonych w planie finansowym, były celowe oraz służyły realizacji zadań Oddziału.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań NOSG za 2024 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).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania za IV kwartał 2024 r.: o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70).

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, z wyjątkiem sprawozdania Rb-28, w którym nie wykazano zobowiązań z tytułu wynagrodzeń za godziny nocne przepracowane w grudniu 2024 r. i pochodnych od tych wynagrodzeń. W trakcie kontroli sprawozdanie zostało skorygowane. Ponadto stwierdzono, że wynagrodzenia z ww. tytułu za grudzień 2023 r. (wraz z pochodnymi) zostały ujęte w kosztach 2024 r. Funkcjonujący system kontroli zarządczej w sposób racjonalny zapewniał prawidłowość opracowywania sprawozdań. Przy sporządzaniu sprawozdań przestrzegano wytycznych nr 4 Komendanta w sprawie zasad sporządzania, przekazywania i kontroli sprawozdań budżetowych i finansowych¹⁷.

(akta kontroli tom II str. 269-334)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności NOSG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W księgach rachunkowych za 2024 r. i w rocznym sprawozdaniu Rb-28 za 2024 r. nie ujęto zobowiązań z tytułu wynagrodzeń za godziny nocne przepracowane w grudniu 2024 r. i pochodnych od tych wynagrodzeń w kwocie ogółem 4959,67 zł.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

2. W księgach rachunkowych za 2024 r. zaewidencjonowano koszty wynagrodzeń za godziny nocne przepracowane w grudniu 2023 r. oraz pochodne od tych wynagrodzeń w kwocie ogółem 4422,86 zł, co było niezgodne z ww. art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości i skutkowało zaniżeniem zobowiązań w rocznym sprawozdaniu Rb-28 za 2023 r.

Komendant wyjaśnił, że nieujęcie w księgach rachunkowych za 2023 r. wynagrodzenia za godziny nocne za grudzień 2023 r. wynikało z pomyłki pracownika. Natomiast w dniu 24 lutego 2025 r. ujęto w zobowiązaniach na koniec 2024 r. kwoty wynikające z przepracowanych godzin nocnych w grudniu 2024 r. i poprawiono sprawozdanie RB-28.

(akta kontroli tom I str. 784, tom II str. 287-297, 441-446)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieujęcia w ewidencji księgowej w 2024 r. wynagrodzeń za godziny nocne przepracowane w grudniu 2024 r., co

¹⁷ Zatwierdzone przez Komendanta NOSG 6 czerwca 2019 r.

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

skutkowało zaniżeniem zobowiązań w sprawozdaniu Rb-28 oraz zaliczenia do niewłaściwego okresu zobowiązań z tego tytułu za grudzień 2023 r.

OBSZAR	4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej
Opis stanu faktycznego	4.1. W 2024 r. przychody Funduszu pozostające w dyspozycji Komendanta NOSG wyniosły 64,7 tys. zł i stanowiły 73,5% planu z ustawy oraz 100% planu po zmianach. Były o 75,3 tys. tj. o 53,8% niższe niż wykonane w 2023 r. (139,9 tys. zł) wskutek m.in. mniejszego zainteresowania udzielaniem wsparcia przez jednostki samorządowe i inne. Na przychody uzyskane w 2024 r. składały się: wpłaty dokonane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz towarzystwo ubezpieczeniowe na podstawie zawartych umów¹⁹ z przeznaczeniem na wydatki bieżące (49,9 tys. zł, tj. (77,1% przychodów ogółem) i inwestycyjne (14,3 tys. zł, tj. 22,2%) oraz odsetki bankowe (0,5 tys. zł, tj. 0,7%). W 2024 r. NOSG nie otrzymał w ramach Funduszu dotacji budżetowych ani środków pochodzących z Unii Europejskiej. Niepełne wykonanie planu przychodów wynikało z mniejszej niż przewidywano ilości i wartości umów zawartych z jednostkami wspierającymi. Komendant wyjaśnił, że zaistnienie wsparcia bądź jego brak jest trudny do oszacowania z uwagi na dobrowolność wpłat. Wspierający z lat poprzednich nie zgłosili chęci zawarcia umów i wpłat, co skutkowało niezrealizowaniem planu przychodów Funduszu. Na dzień 31 grudnia 2023 r. i 2024 r. Fundusz nie posiadał należności i zobowiązań. Plan finansowy Funduszu zatwierdzony 22 lutego 2024 r. na kwotę przychodów i kosztów 88 tys. zł, został zmieniony 29 listopada 2024 r. Zmiana dotyczyła zmniejszenia przychodów i kosztów o 23,3 tys. zł w związku z zawarciem mniejszej ilości umów oraz mniejszej ich wartości niż pierwotnie zakładano. (akta kontroli tom I 789-791, tom II str. 445-460, 447-448, 468-473) 4.2. Koszty realizacji zadań Funduszu wyniosły 64,7 tys. zł i stanowiły 100 % planu po zmianach oraz 46,2% kosztów poniesionych w 2023 r. (139,9 tys. zł). W NOSG w ramach Funduszu nie ponoszono kosztów finansowanych ze środków UE. Szczegółowym badaniem objęto całość kosztów poniesionych w 2024 r. Środki finansowe wykorzystano zgodnie z zawartymi umowami. Wydatki bieżące poniesiono na zakup specjalistycznej odzieży ochronnej (46,9 tys. zł) oraz paliwa dla Placówki Straży Granicznej w Janowie Podlaskim (3 tys. zł). Środki z odsetek bankowych zostały przeznaczone na zakup materiałów biurowych (0,5 tys. zł). Wydatki inwestycyjne przeznaczono na zakup silnika elektrycznego wraz z baterią (14,3 tys. zł). Badanie zamówienia na zakup silnika elektrycznego wykazało, że zostało udzielone zgodnie z regulaminem wewnętrznym uzp. Wydatki poniesiono zgodnie z planem, na realizację celów określonych w art. 8a ust. 5 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej²⁰. (akta kontroli tom II str. 447-448, 450, 477-480, 487-500, 503-506) W 2024 r. w ramach Funduszu w NOSG nie finansowano działań promocyjnych i reklamowych. (akta kontroli tom II str. 449)

¹⁹ Dwie umowy zawarte 15 listopada i jedna 10 października 2024 r.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 915, ze zm.

4.3. Według stanu na 1 stycznia i 31 grudnia 2024 r. nie występowały środki finansowe na rachunku bankowym Funduszu. Przychody i koszty Funduszu realizowane były w IV kwartale 2024 r., stan środków na rachunku bankowym Funduszu na 31 października wynosił 47 tys. zł, a na 30 listopada 2024 r. 51,7 tys. zł.

W okresie od 14 października do 20 grudnia 2024 r. wolne środki, pochodzące z wpłat jednostek wspierających, przekazywano w zarządzanie overnight Ministrowi Finansów, zgodnie z art. 78d ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ i rozporządzeniem Ministra Finansów z 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie²². Przychody z tego tytułu wyniosły 445,65 zł, a średnia kwota środków przekazanych w zarządzanie overnight wyniosła 48,4 tys. zł²³. Komendant wyjaśnił, że w związku z nieokreśleniem przez wykonawców konkretnych dat dostaw asortymentu zamówionego ze środków Funduszu, NOSG miał ustawiony tylko depozyt overnight. W celu zapewnienia płynności finansowej zachowywano odpowiednią kolejność czynności realizowanych w procesie pozyskiwania wsparcia, tj. w pierwszej kolejności podpisywano umowę, w której określano cel (przeznaczenie środków), następnie po wpływie środków na rachunek Funduszu realizowano wydatki. Nie wystąpiły przypadki zapłaty zobowiązań po terminie.

W 2024 r. NOSG nie posiadał obligacji ani innych aktywów inwestycyjnych.

(akta kontroli tom I str. 810-811, tom II str. 335, 453-454, 507-536)

4.4. Plan finansowy FWSG w układzie zadaniowym był zbieżny z zadaniami wynikającymi z ustawy o Straży Granicznej i planem wydatków NOSG w układzie zadaniowym. W latach 2023-2024 w ramach zadania „Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP” realizowano podzadanie „Kontrola graniczna”, którego celem było zapewnienie skutecznej kontroli granicznej oraz działanie „Organizacja ochrony granicy”, którego celem było zwiększenie długości granicy zewnętrznej ochranianej systemami stacjonarnymi i mobilnymi. Miernikiem działania był procent długości granicy zewnętrznej UE ochranianej przez Straż Graniczną przy wykorzystaniu stacjonarnych i mobilnych systemów nadzoru. W 2024 r. wartość miernika przyjęto na poziomie 101%, a osiągnięto w wysokości 117%. W porównaniu do poprzedniego roku miernik ten był o 13 punktów procentowych wyższy niż w 2023 r. (104%).

(akta kontroli tom II str. 461-467)

W NOSG nie opracowano szczegółowych planów rzeczowo-finansowych dotyczących realizacji ustawowych celów i zadań FWSG. Komendant wyjaśnił, że zadania finansowane z Funduszu każdorazowo, po zawarciu umów z jednostkami wspierającymi, były ujmowane w planie finansowo-rzeczowym NOSG, poprzez sporządzanie korekty ww. planu.

Bieżący nadzór na funkcjonowaniu Funduszu był sprawowany przez upoważnione osoby w jednostkach organizacyjnych NOSG²⁴ na każdym etapie realizacji zadań. Komendant wyjaśnił, że w ramach okresowych uzgodnień oraz

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

²² Dz. U. poz. 1864.

²³ Średnia kwotę środków przekazanych w zarządzanie overnight wyliczono jako iloraz sumy wszystkich konsolidacji środków oraz liczby dni (tj. 44), w których te konsolidacje zostały dokonane.

²⁴ Komórki zaopatrujące i pion Głównego Księgowego.

realizacji obowiązku sprawozdawczego w zakresie wydatków Funduszu, otrzymuje informację o stanie realizacji zadań.

(akta kontroli tom I str. 811)

4.5. Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań FWSG:

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40) za grudzień 2024 r.,
- z wykonania planu finansowego (Rb-33) za IV kwartał 2024 r.,
- z wykonania planu Funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2)
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za IV kwartał 2024 r.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, kwoty przychodów i kosztów wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Stwierdzono, że plan finansowy Funduszu, zatwierdzony 22 lutego 2024 r., został ujęty w księgach rachunkowych dopiero pod datą 31 sierpnia 2024 r., a dane w tym zakresie w miesięcznych sprawozdaniach Rb-40 za okres od marca do lipca wykazywano na podstawie dokumentów źródłowych.

W sprawozdaniach Rb-40 sporządzonych za kolejne miesiące 2024 r., wykazywano planowane koszty tylko w kolumnie „plan po zmianach”. Komendant NOSG wyjaśnił, że z uwagi na wynikające z architektury systemu właściwości elektronicznego formularza dostępne dla użytkowników w kolumnie plan wg ustawy budżetowej nie widniały dane wynikające z tego planu, gdyż w momencie wprowadzania ww. danych kolumna wg ustawy budżetowej jest nieaktywna. W związku z powyższym po wygenerowaniu sprawozdania w ww. kolumnie widnieją wartości zerowe, a jedyną możliwością wykazania planu jest wpisanie go w kolumnę plan po zmianach.

(akta kontroli tom I str. 813-814, tom II str. 455-460, 462-464)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności NOSG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Plan Funduszu według ustawy budżetowej w kwocie 88 000 zł, zatwierdzony przez Komendanta NOSG 22 lutego 2024 r., wprowadzono do ewidencji księgowej (konto 991 Plan finansowy wydatków Funduszu w układzie zadaniowym) dopiero 31 sierpnia 2024 r. W miesięcznych sprawozdaniach Rb-40 od marca do lipca 2024 r. wykazywany był plan w wysokości zatwierdzonej przez Komendanta, ale niewynikającej z ewidencji księgowej.

Zgodnie z opisem konta 991 w Zakładowym planie kont w NOSG, stanowiącym zał. nr 3 do przyjętych zasad (polityki) rachunkowości²⁵, na stronie Wn konta 991 ujmuje się plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz jego zmiany.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 i 5 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe powinny być prowadzone bieżąco, tj. pochodzące z nich informacje powinny umożliwić sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań.

Komendant NOSG wyjaśnił, że opóźnienie było skutkiem pomyłki pracownika, a dane w sprawozdaniach ujęto na podstawie zatwierdzonego przez Komendanta planu finansowego.

(akta kontroli tom I str. 248, 814 tom II str. 453-454)

²⁵ Wprowadzonych decyzją Komendanta nr 104 z 20 grudnia 2021 r. (ze zm.).

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego FWSG w 2024 r. Środki finansowe wydatkowano na zadania służące realizacji ustawowych celów Funduszu, zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach z jednostkami wspierającymi. Prawdłowo gospodarowano wolnymi środkami. Pozytywnie zaopiniowano objęte badaniem sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na zaewidencjonowaniu planu Funduszu w księgach rachunkowych z opóźnieniem sześciu miesięcy i wykazywaniu tych danych w miesięcznych sprawozdaniach Rb-40 na podstawie dokumentów źródłowych.

OBSZAR**V. Uwagi i wnioski**

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Ewidencjonowanie zobowiązań we właściwych okresach sprawozdawczych.
2. Terminowe ujmowanie w ewidencji księgowej planu finansowego FWSG.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

**Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń**

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

**Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków**

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 21 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.

Lublin, dnia 22 kwietnia 2025 r.

Kontroler

Anna Zawadzka

Inspektor kontroli

państwowej

/podpisano elektronicznie/

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch

/podpisano elektronicznie/

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.