



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.1.3.2025

Pani
Płk Straży Granicznej
Monika Musielak
Nadodrzański Oddział Straży Granicznej
ul. Poprzeczna 1
66-600 Krosno Odrzańskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia
Straży Granicznej w 2024 r. przez Nadodrzański Oddział
Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
tel. 48684106600, izg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Nadodrzański Oddział Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim, ul. Poprzeczna 1, 66-600 Krosno Odrzańskie (dalej jako: <i>NOSG</i> lub <i>Oddział</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Komendantem NOSG od 19 kwietnia 2024 r. jest płk Straży Granicznej Monika Musielak (w okresie od 2 lutego do 18 kwietnia 2024 r. pełniła obowiązki Komendanta Oddziału). Od 17 czerwca 2020 r. do 1 lutego 2024 r. Komendantem Oddziału był gen. bryg. Straży Granicznej Tomasz Michalski.
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 Zielonej Górze
Kontroler/Kontrolerzy	Norbert Serafin, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/1/2025 z 7 stycznia 2025 r. Andrzej Misa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/8/2025 z 14 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej jako: *ustawa o NIK*).

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2024 r. NOSG pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności oraz oceny wykonania w 2024 r. planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej (dalej jako: <i>Fundusz</i>) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu. Ocenie podlegały w szczególności: - realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, - system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań, - planowanie i realizacja przychodów Funduszu w Oddziale, - planowanie i wykonanie kosztów Funduszu oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji, - gospodarowanie wolnymi środkami Funduszu, - sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 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.
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 i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, - kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych, - szczegółowa analiza wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych dysponenta III stopnia, - szczegółowa analiza wydatków ponoszonych na usługi doradcze i eksperckie, - kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych, - analiza stanu zobowiązań, - dokonanie analizy wykonania planu przychodów Funduszu, - dokonanie analizy realizacji kosztów Funduszu, - analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków w ramach Funduszu, - szczegółowa analiza wybranej próby kosztów Funduszu, - analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, - analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i>

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2024 r. przez Oddział budżetu państwa i budżetu środków europejskich w zakresie wydatków, a także wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Oddział zrealizował wydatki w łącznej wysokości 227 660,4 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Były one przeznaczone głównie na uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej (114 960,2 tys. zł) oraz na wydatki inwestycyjne (23 368,6 tys. zł). Budżet środków europejskich wykonano w 98,3%, tj. w wysokości 1627 tys. zł. Wydatki budżetu środków europejskich były związane przede wszystkim z realizacją projektu <i>Organizowanie powrotów przymusowych cudzoziemców cz. II realizowanego w ramach procedury niekonkurencyjnej Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2014-2020</i> (1437 tys. zł). Środki pochodzące z rezerw celowych wynikały z faktycznych potrzeb Oddziału oraz zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W 2024 r. NOSG zrealizował wszystkie zaplanowane zadania o charakterze majątkowym. Badanie wydatków NOSG, jako dysponenta III stopnia, przeprowadzone na próbie 26 529,1 tys. zł, co stanowiło 11,7% wydatków zrealizowanych przez NOSG w 2024 r., wykazało że były one rzetelnie skalkulowane oraz zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym Oddziału. Ponadto stwierdzono, że wydatki zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującym prawem (kryterium legalności), były gospodarne (optymalizowały koszt uzyskanego zasobu) oraz celowe (służyły osiągnięciu zaplanowanych celów). Jednocześnie, nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących koniecznością zapłaty odsetek, kar lub innych opłat. W ramach wydatków z budżetu środków europejskich, szczegółowym badaniem objęto wydatki o wartości 75,5 tys. zł (4,6% budżetu środków europejskich), stwierdzając że wydatki te zostały przeznaczone na realizację zadania ujętego w umowie o dofinansowanie. Ponadto ustalono, że wydatki te były niezbędne do realizacji projektu, były dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym Oddziału, zostały faktycznie poniesione w okresie kwalifikowalności i należycie je udokumentowano. Jednocześnie nie odnotowano przypadków opóźnień w dokonaniu płatności za faktury objęte badaniem. Poddane analizie zamówienie publiczne, udzielone w trybie podstawowym bez negocjacji, zostało prawidłowo przygotowane i przeprowadzone. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez NOSG sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Ww. sprawozdania zostały prawidłowo opracowane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz terminowo przedłożone Komendzie Głównej Straży Granicznej. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Plan finansowy Funduszu, zarówno w zakresie przychodów jak i kosztów, został prawidłowo wykonany; stopień jego realizacji był na bieżąco monitorowany przez pracowników Oddziału. Przewidziane prawem zadania, finansowane

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.

środkami Funduszu, zostały w pełni zrealizowane. Objęte szczegółowym badaniem koszty Funduszu (71,5% wartości całego Funduszu) zostały poniesione w sposób legalny, gospodarny i celowy, a ich skalkulowanie i udokumentowanie było rzetelne. Wolnymi środkami Funduszu gospodarowano w sposób przewidziany przepisami prawa.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Analiza porównawcza dochodów budżetowych
Opis stanu faktycznego	W 2024 r. NOSG, jako dysponent III stopnia, zrealizował dochody⁴ w kwocie 482,3 tys. zł, co stanowiło 161,8% kwoty zaplanowanej (298,0 tys. zł) i 53,4% kwoty wykonania z 2023 r. (902,9 tys. zł). Główne źródło dochodów w dziale 754 – <i>Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa</i>, w rozdziale 75406 – <i>Straż Graniczna</i> stanowiły wpływy: ⇒ z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 0930) – 136,3 tys. zł (tj. 28,3% ogółu dochodów) – wpływy z kar pieniężnych nakładanych na przewoźnika na podstawie art. 462 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁵, który drogą powietrzną lub morską przywiózł do granicy RP cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy, wymaganej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu oraz na podstawie art. 64-65 i art. 67 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera⁶, w tym danych osobowych, które są przetwarzane w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przewoźników lotniczych w celu dokonania rezerwacji lub realizacji lotu w ramach przewozu lotniczego; ⇒ z tytułu usług (§ 0830) – 98,2 tys. zł (20,4% ogółu dochodów), m.in. za refundację kosztów opłat za media w pokojach gościnnych i pomieszczeniach w użyczeniu; ⇒ z różnych opłat (§ 0690) – 66,3 tys. zł (13,7% ogółu dochodów) – m.in. kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu oraz opłat za wydanie i wymianę karty pobytu. (akta kontroli str. 336-339) Istotnie wyższe wykonanie dochodów w 2024 r., w stosunku do kwot dochodów zaplanowanych lub zrealizowanych w roku 2023, wystąpiło w: – § 0870 <i>Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych</i>, tj. 3360,0% planu oraz wykonania w 2023 r. (33,6 tys. zł w 2024 r. przy 1,0 tys. zł dochodu z tego tytułu w 2023 r.), co wynikało głównie ze sprzedaży zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego w 2024 r.;

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

⁴ Wszystkie w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, rozdział 75406 – *Straż Graniczna*.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 769, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1441.

- § 0970 *Wpływy z różnych dochodów*, tj. 421,9% planu (63,3 tys. zł w 2024 r. przy zaplanowanych 15,0 tys. zł), co wynikało głównie ze zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, wpływów z kar umownych za niewykonanie bądź za nienależyte wykonanie umów oraz roszczeń za szkody wyrządzone w mieniu oraz wpływów z tytułu wynagrodzenia dla płatnika ZUS;
- § 0690 *Wpływy z różnych opłat*, tj. 331,4% planu (66,3 tys. zł w 2024 r. przy zaplanowanych 20,0 tys. zł), co wynikało przede wszystkim ze wzrostu opłaconych kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu oraz uiszczonych opłat za wydanie lub wymianę karty pobytu;
- § 0830 *Wpływy z usług*, tj. 140,3% planu (98,2 tys. zł w 2024 r. przy zaplanowanych 70,0 tys. zł), co spowodowane było wzrostem kosztów opłat za media w pokojach gościnnych i pomieszczeniach w użyczeniu, które na początku roku przekazywane były na rachunek dochodów budżetowych⁷.

Istotnie niższe wykonanie dochodów w 2024 r. w stosunku dochodów zrealizowanych w roku 2023 wystąpiło w § 0580 *Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych*, tj. 20,6% planu. Uzyskiwane w ww. paragrafie dochody pochodziły przede wszystkim z kar pieniężnych nakładanych na przewoźnika, na podstawie art. 462 ustawy o cudzoziemcach, który drogą powietrzną lub morską przywiózł do granicy RP cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy, wymaganej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu oraz na podstawie art. 64, art. 65 oraz art. 67 ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera, w tym danych osobowych, które są przetwarzane w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przewoźników lotniczych w celu dokonania rezerwacji lub realizacji lotu w ramach przewozu lotniczego. W 2023 r. uzyskano dochody z tytułu nałożenia 33 kar łącznie na kwotę 661,1 tys. zł, zaś w roku 2024 – z tytułu nałożenia dwunastu kar łącznie na kwotę 135,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 336-341)

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2024 r. wyniosły 4091,6 tys. zł, w tym zaległości netto 4078,8 tys. zł. W porównaniu do 2023 r. należności ogółem były niższe o 7,9% (4444,2 tys. zł), a zaległości netto niższe o 8,2% (w 2023 r. zaległości netto były równe należnościom ogółem). Największe kwotowo należności/zaległości netto wynikały z kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (§ 0690) – 2661,4 tys. zł (65% należności ogółem) oraz wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych, wynikających m.in. z kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (§ 0920) – 635,3 tys. zł (15,5% należności ogółem). Na koniec 2024 r. nie wystąpiły ujemne dochody na poziomie działu, rozdziału i paragrafów klasyfikacji budżetowej (nie wystąpiły przypadki, aby jednostka zwracała w 2024 r. uzyskane dochody).

(akta kontroli: str. 336-337, 342)

⁷ Oddział, na podstawie § 19 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1718), dokonuje zwrotów poniesionych wydatków w tym samym roku budżetowym zmniejszając wykonanie planowanych wydatków w tym roku budżetowym, z wyłączeniem początku roku budżetowego kiedy opłaty za media przekazywane są na rachunek dochodów budżetowych.

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W 2024 r. wykonanie wydatków NOSG jako dysponenta III stopnia⁸ wyniosło 227 660,4 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach⁹. W porównaniu do wykonania wydatków w 2023 r. były one wyższe o 32,1% (172 353,0 tys. zł), co wynikało głównie z ich wzrostu w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- ⇒ § 4050 *Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy* (z 94 755 tys. zł w 2023 r. do 114 960 tys. zł w 2024 r., tj. wzrost o 21%) – zmianą kwoty bazowej, zgodnie z ustawą budżetową na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (ww. kwota dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy została ustalona na 2088,77 zł¹⁰), zmianą mnożnika kwoty bazowej na grupie 01 (ustalono mnożnik 1,862¹¹), podwyższeniem kwoty dodatków kontrterrorystycznego i granicznego (wzrost odpowiednio z 500 zł do 600 zł oraz z 450 zł do 540 zł miesięcznie), zwiększeniem środków na dodatki służbowe i funkcyjne oraz mianowaniem funkcjonariuszy na wyższe stanowiska służbowe w ramach obowiązującej struktury etatowo-organizacyjnej;
- ⇒ § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* (z braku wydatków inwestycyjnych w 2023 r. do 23 369 tys. zł w 2024 r.) – spowodowane wprowadzeniem w trakcie roku budżetowego dodatkowego zadania inwestycyjnego w zakresie przebudowy obiektu na potrzeby Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy i Placówki Straży Granicznej w Słubicach.

(akta kontroli str. 343-348, 502-505)

2.1.2. W 2024 r. Minister Finansów na podstawie sześciu decyzji z rezerw celowych budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich zwiększył środki na wydatki NOSG łącznie o 1446,7 tys. zł, w tym 1290,3 tys. zł na wydatki z budżetu państwa i 156,4 tys. zł na wydatki z budżetu środków europejskich. Plan wydatków NOSG nie został zwiększony środkami z rezerwy ogólnej. W 2024 r. nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerw celowych budżetu państwa przeprowadzono na próbie jednej rezerwy celowej w wysokości 160,0 tys. zł (tj. 12,4% kwot zwiększających plan środkami z rezerw celowych), przyznanej na podstawie decyzji Ministra Finansów¹², przeznaczonej na zakup dwóch sztuk samochodów osobowych z napędem hybrydowym (poz. 59). Natomiast w zakresie budżetu środków europejskich badaniem objęto wszystkie trzy decyzje wprowadzające zmiany w planie w łącznej wysokości 156,4 tys. zł, przyznanych na podstawie decyzji Ministra Finansów¹³ (realizowanych ze środków *Funduszu Azylu, Migracji i Integracji* i przeznaczonych na wzmocnienie

⁸ Dział 754, rozdział 75406.

⁹ Kwota wydatków ogółem stanowiła 109% wydatków ujętych w planie pierwotnym.

¹⁰ W 2023 r. kwota bazowa dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy wynosiła 1740,64 zł.

¹¹ W 2023 r. mnożnik kwoty bazowej wynosił 1,322.

¹² Nr MF/FG2.4143.3.214.2024.MF.2148 z dnia 18 lipca 2024 r.

¹³ Decyzje: Nr MF/IP1.4143.3.18.2024.MF.FAMI 2021-2027.1848 z 21 czerwca 2024 r. (korekta Nr MF/IP1.4143.3.18.2024.MF.FAMI 2021-2027.1848.K01 z 6 listopada 2024 r.), Nr MF/IP1.4143.3.32.2024.MF.FAMI 2021-2027.2373 z 31 lipca 2024 r. (korekta MF/IP1.4143.3.32.2024.MF.FAMI 2021-2027.2373.K01 z 21 listopada 2024 r. oraz decyzja MSWiA w sprawie blokowania planowanych wydatków Nr 21.4143.12.13.2024.BD.FAMI 2021-2027 z 27 listopada 2024 r.) oraz Nr MF/IP1.4143.3.34.2024.MF.FAMI 2021-2027.2622 z 16 sierpnia 2024 r. (decyzja MSWiA w sprawie blokowania planowanych wydatków Nr 42.4143.12.14.2024.BD.FAMI 2021-2027 z 27 listopada 2024 r.).

kompetencji i kwalifikacji SG w obszarze powrotów oraz organizowanie powrotów przymusowych oraz powrotów dobrowolnych).

W przypadku ww. rezerw celowych, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków, wprowadzono zmiany w planie finansowym Oddziału. Środki z rezerw, o które wnioskowano, wynikały z faktycznych potrzeb NOSG oraz zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 358-393, 502-505, 520-521)

2.1.3. Wydatki w grupie ekonomicznej *Wydatki bieżące* zostały zaplanowane i wykonane w 2024 r. w kwocie 198 125,0 tys. zł (tj. 100,0% planu po zmianach). Wydatki te były wyższe od poniesionych w 2023 r. o 18,5% (167 178,0 tys. zł) i stanowiły 87% wydatków ogółem (w 2023 r. – 97%).

Wydatki w grupie ekonomicznej *Wydatki majątkowe* zostały zaplanowane i wykonane w 2024 r. w kwocie 23 793,0 tys. zł (tj. 100,0% planu po zmianach). Wydatki te były wyższe od poniesionych w 2023 r. o ponad 46 tys. % (51,0 tys. zł) i stanowiły 10,5% wydatków ogółem (w 2023 r. – 0,03%). Wzrost wydatków majątkowych poniesionych w 2024 r. w stosunku do roku poprzedniego spowodowany był głównie realizacją dziewięciu zadań inwestycyjnych (m.in.: przebudowa obiektu na potrzeby Centrum Współpracy w m. Słubice, modernizacja PSG Legnica, wybudowanie garaży oraz przebudowa części PSG Gorzów Wlkp., dostosowanie PSG w m. Tuplice do wymogów p.poż. i bhp oraz zakup dwóch sztuk samochodów osobowych z napędem hybrydowym), podczas gdy w 2023 r. zrealizowano jedno zadanie polegające na zakupie zestawu XRY do ekstrakcji danych informatycznych z urządzeń mobilnych (w § 6060 *Zakupy inwestycyjne*).

(akta kontroli str. 345, 349, 354-357, 520-521)

W 2024 r. Oddział zrealizował wszystkie zaplanowane zadania o charakterze majątkowym. Pierwotnie planowano realizację sześciu zadań o łącznej wartości 13 399 tys. zł. W trakcie roku budżetowego zrezygnowano z jednego zadania polegającego na dostosowaniu bud i kojców dla psów służbowych do warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymania poszczególnych gatunków zwierząt do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych¹⁴, o wartości 48 tys. zł¹⁵.

Po otrzymaniu dodatkowych środków przyjęto do planu rzeczowo-finansowego, a następnie zrealizowano cztery kolejne zadania o łącznej wartości 10 297,6 tys. zł, tj.:

- *Przebudowa obiektu na potrzeby Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy i Placówki Straży Granicznej w m. Słubice* (10 233,0 tys. zł),
- *Zakup urządzenia diagnostycznego Mega Macs X wraz z oprogramowaniem i abonamentem niezbędnym do obsługi pojazdów służbowych NOSG* (25,0 tys. zł),
- *Zakup niszczarki dokumentów do archiwum Oddziału w Krośnie Odrzańskim* (12,5 tys. zł),
- *Zakup 2 szt. kompensatorów mocy biernej na potrzeby Komendy Oddziału i PSG w Kłodzku* (27,1 tys. zł).

¹⁴ Dz. U. poz. 1091.

¹⁵ Po przeanalizowaniu zakresu rzeczowego zadania w zakresie dostosowania bud i kojców do wymogów wynikających z obowiązujących przepisów, zadanie zrealizowano (w ramach § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia*) poprzez zakup nowych kojców.

Ww. przedsięwzięcia zostały wykonane w pełnym zakresie, a adaptacja obiektu na potrzeby Centrum Współpracy oraz zakupione wyposażenie służyło realizacji zadań Oddziału.

(akta kontroli str. 354-357)

2.1.4. Wydatki Oddziału na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2024 r. wyniosły 5741,5 tys. zł i były o 12,1% wyższe niż wydatki zrealizowane w 2023 r. (5123,6 tys. zł).

Główną pozycję (5672,9 tys. zł, tj. 98,8%) w wydatkach na świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły wydatki w § 3070 *Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom*, w tym przede wszystkim wydatki związane z różnymi formami pomocy mieszkaniowej dla funkcjonariuszy (równoważniki pieniężne za brak lokalu mieszkalnego lub jego remont, zasiłki na zagospodarowanie, pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego) – 3408,8 tys. zł, oraz dopłaty do wypoczynku funkcjonariuszy – 1918,0 tys. zł.

2.1.5. Przeciętne zatrudnienie w całym Oddziale w 2024 r. wyniosło 1361,92 etatów i w porównaniu do 2023 r. wzrosło o 0,2%. Uwzględniając poszczególne statusy zatrudnienia, najliczniejszą grupę pracowników NOSG stanowili funkcjonariusze Straży Granicznej – 1080,31 etatów (79,3% wszystkich zatrudnionych); pozostałe kategorie pracowników to: członkowie korpusu służby cywilnej – 148,64 etatów (10,9%), oraz osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 132,97 etatów (9,8%).

Wydatki na wynagrodzenia w Oddziale w 2024 r. wyniosły 149 714,2 tys. zł i były wyższe od zrealizowanych wynagrodzeń w 2023 r.¹⁶ o 19,4%. Największy udział w łącznej wysokości wynagrodzeń stanowiły wynagrodzenia dla funkcjonariuszy Straży Granicznej – 85,2% (127 479,9 tys. zł); w dalszej kolejności: dla członków korpusu służby cywilnej – 8,2% (12 326,7 tys. zł), oraz osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 6,6% (9907,6 tys. zł). Uwzględniając trzy ww. statusy zatrudnienia, przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2024 r., w porównaniu do 2023 r., wzrosło odpowiednio o 18,8%, 21,2% oraz 20,3%.

(akta kontroli str. 6-20, 343-348, 502-505)

W 2024 r. w Oddziale obowiązywały dwie umowy cywilnoprawne z pracownikami NOSG, których przedmiotem była realizacja zadań administracyjno-księgowych, związanych z obsługą kasy zapomogowo-pożyczkowej (KZP) w NOSG¹⁷. Podejmowane przez pracowników NOSG czynności, będące realizacją obowiązków wynikających z przedmiotowych umów, odbywały się po godzinach ich pracy.

Z tytułu ww. umów Oddział w 2024 r. wypłacił kwotę 14,4 tys. zł, co stanowiło 1,9% wydatków poniesionych w ramach § 417 *Wynagrodzenia bezosobowe*.

(akta kontroli str. 21-42)

¹⁶ Wydatki na wynagrodzenia w 2023 r. w Oddziale wyniosły 125 390,7 tys. zł.

¹⁷ Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt. 5-8 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o kasach zapomogowo-pożyczkowych (Dz. U. poz. 1666), pracodawca świadczy KZP pomoc m.in. w zakresie prowadzenia rachunkowości, obsługi kasowej i prawnej, dokonywania na rzecz KZP potrąceń wpisowego, miesięcznych wkładów członkowskich i rat pożyczek na listach płac, listach wypłat i zasiłków; odprowadzania wpłat wpisowego, miesięcznych wkładów członkowskich i rat pożyczek na rachunek płatniczy KZP; przekazywania przez zarząd członkom KZP informacji o stanie ich wkładów członkowskich i zadłużenia.

2.1.6. Na koniec 2024 r. stan zobowiązań Oddziału wynosił 4890,1 tys. zł, przy czym nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Na powyższą wielkość składały się przede wszystkim (87,1% wszystkich zobowiązań) zobowiązania dotyczące:

- wydatków inwestycyjnych (§ 6050) – 1970,0 tys. zł,
- dodatkowych wynagrodzeń rocznych (§ 4040) – 1506,4 tys. zł,
- składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) – 488,5 tys. zł,
- zakupu energii (§ 4260) – 294,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 502-505)

W wyniku analizy zobowiązań ujętych przez NOSG w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28Z w 2024 r. ustalono m.in., że:

- kwoty zobowiązań wynikały z prowadzonej przez Oddział ewidencji,
- nie wystąpiły przypadki niewykazywania zobowiązań wymagalnych w ciągu roku i jednoczesnego wykazania na koniec roku wydatków lub zobowiązań z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań,
- nie wystąpiły przypadki nienaliczenia i niezaewidencjonowania kwot odsetek od zobowiązań przeterminowanych.

W 2024 r. nie wystąpiły przypadki naliczenia i wypłacenia odsetek od nieterminowych płatności, ani wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 350-353, 502-505)

2.1.7. Badania wydatków w NOSG – pod względem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – przeprowadzono na próbie wydatków, którą wyznaczono w drodze losowania metodą MUS (*Monetary Unit Sampling*)¹⁸. W próbie wydatków objętych szczegółowym badaniem (26 529,1 tys. zł), 99,7% (26 453,6 tys. zł) stanowiły wydatki dysponenta III stopnia, natomiast 0,3% (75,5 tys. zł) – wydatki z budżetu środków europejskich. Wylosowana próba wydatków dysponenta III stopnia stanowiła 11,7% wydatków zrealizowanych przez NOSG w 2024 r.

W zakresie badania wylosowanych wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że wydatki te zostały przeznaczone na zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie i zostały zrealizowane zgodnie z tą umową. Ponadto ustalono, że wydatki te były niezbędne do realizacji projektu, były dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym Oddziału, zostały faktycznie poniesione w okresie kwalifikowalności i zostały należycie udokumentowane. Jednocześnie nie odnotowano przypadków opóźnień w dokonaniu płatności za faktury objęte badaniem.

Szczegółowa analiza wylosowanych wydatków dysponenta III stopnia wykazała, że były one rzetelnie skalkulowane oraz zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym Oddziału. Ponadto stwierdzono, że wydatki (potwierdzone wybranymi do badania dokumentami) zrealizowane zostały zgodnie z obowiązującym prawem (kryterium legalności), były gospodarne (optymalizowały koszt uzyskanego zasobu) oraz celowe (służyły osiągnięciu zaplanowanych celów). Jednocześnie, nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących koniecznością zapłaty odsetek, kar lub innych opłat.

¹⁸ Zbiór dowodów/zapisów stanowiących populację wydatków do badania był ujmowany na koncie 130 i odpowiadał pozapłacowym wydatkom kontrolowanej jednostki; z populacji wyłączono wydatki w paragrafach 401-408, 411-414, 418, 420, 444 i 471 oraz wydatki poniżej 1000 zł, a także część wydatków powtarzalnych (opłaty eksploatacyjne, za media) oraz wydatki wynikające ze specyfiki jednostki kontrolowanej.

Największym wydatkiem spośród objętych szczegółową analizą był wydatek na realizację zadania pn. „Przebudowa obiektu na potrzeby Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych oraz Placówki Straży Granicznej w miejscowości Słubice” (dalej jako „Centrum Współpracy”) w wysokości 10 222,6 tys. zł.

Prace koncepcyjno-logistyczne dotyczące przeniesienia Centrum Współpracy ze Świecka do Słubic były prowadzone już w 2021 r. Jak wynika z korespondencji pomiędzy Komendą Główną Straży Granicznej oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, aktualna siedziba Centrum Współpracy nie spełnia oczekiwań jej użytkowników (bezpośrednie sąsiedztwo z autostradą A2, co utrudnia funkcjonowanie i realizację zadań, m.in. poprzez brak możliwości rozwoju infrastruktury teleinformatycznej i radiowej).

W dniu 26 lipca 2024 r. Oddział podpisał z wykonawcą wyłonionym w trybie¹⁹ przewidzianym w art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁰, zwana dalej jako „upzp”, umowę na wykonanie robót adaptacyjnych w obiektach, w których ma znaleźć się Centrum Współpracy.

Wynagrodzenie wykonawcy prac adaptacyjnych (w tym robót budowlanych, elektrycznych, sanitarnych i teletechnicznych), będących przedmiotem umowy, zostało ustalone na 26 075,3 tys. zł brutto, przy czym strony umowy sformułowały klauzulę waloryzacyjną, przewidującą wzrost wynagrodzenia z uwagi na wystąpienie m.in. okoliczności takich jak: zmiana stawki podatku VAT, zmiana wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, czy zmiana poziomu cen materiałów lub kosztów.

Realizacja przedmiotu umowy została podzielona na dwa etapy:

- ⇒ pierwszy (zakończony odbiorem częściowym), który powinien być ukończony w ciągu 140 dni od dnia podpisania umowy, tj. do 13 grudnia 2024 r., którego wartość nie może być mniejsza niż 10 233,0 tys. zł;
- ⇒ drugi (zakończony odbiorem końcowym), który powinien być wykonany w terminie 365 dni od dnia podpisania umowy, tj. do 26 lipca 2025 r.

W ramach inwestycji przewidziano wykonanie m.in. prac polegających na robotach rozbiórkowych i demontażowych w istniejącym budynku, wprowadzenie nowego podziału pomieszczeń za pomocą ścianek działowych, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, wykonanie nowego ocieplenia, budowę masztu antenowego na dachu budynku, uporządkowanie terenu zewnętrznego wraz z budową ogrodzenia.

W dniu 13 grudnia 2024 r. wykonawca zgłosił gotowość odbioru pierwszego etapu inwestycji (same czynności odbiorowe przeprowadzono w dniach 18-20 grudnia) o wartości 12 203 tys. zł, przy czym kwota 10 233,0 tys. zł została uiszczona w 2024 r., zaś pozostałe 1970,0 tys. zł w 2025 r.²¹

(akta kontroli str. 49-151, 160-189, 665-679, 681-686)

W związku z tym, że zaadoptowana nowa siedziba Centrum Współpracy będzie wykorzystywana zarówno przez funkcjonariuszy polskich, jak i niemieckich, w dniu 30 września 2022 r. przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

¹⁹ Tryb podstawowy bez negocjacji.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

²¹ Wydatek sfinansowany przede wszystkim ze środków „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”.

i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ojczyzny Republiki Federalnej Niemiec podpisali list intencyjny, w którym strona niemiecka zadeklarowała, że „będzie miała proporcjonalny udział w finansowaniu kosztów przebudowy i remontów niezbędnych do modernizacji”.

W I kwartale 2025 r. trwały prace nad sformułowaniem szczegółowych zasad rozliczeń kosztów inwestycji finansowanej przez stronę polską. W dniu 10 marca 2025 r. Oddział przekazał Komendzie Głównej Straży Granicznej projekt umowy o partycypacji w kosztach prac adaptacyjnych dotyczących przyszłej siedziby Centrum Współpracy, który został zaprezentowany stronie niemieckiej. Stosownie do zapisów tego projektu, strona niemiecka ma partycypować w kosztach inwestycji proporcjonalnie do wielkości powierzchni budynku, z której będzie korzystała (30,5% powierzchni całkowitej). Według przyjętych założeń, umowę tę podpisze w imieniu strony polskiej przedstawiciel Komendy Głównej Straży Granicznej.

Komendant Oddziału, zapytana dlaczego nie zawarto ze stroną niemiecką umowy precyzyjnie określającej zasady partycypacji w kosztach inwestycji dotyczącej Centrum Współpracy jeszcze przed rozpoczęciem inwestycji albo na jej początkowym etapie, wyjaśniła: *Ostatecznie stroną umowy w zakresie partycypacji kosztów prac adaptacyjnych dotyczących przyszłej siedziby Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych jest Komenda Główna Straży Granicznej i Policja Federalna w Berlinie. Jednakże Nadodrzański Oddział Straży Granicznej prowadził wstępne rozmowy ze stroną niemiecką w w/w zakresie już od 2022 r. Wielokrotnie odbywały się spotkania robocze dotyczące spraw związanych z przedmiotową inwestycją. W wyniku powyższych ustaleń na spotkaniu w dniu 2 lutego 2024 r. zainicjowanym przez stronę polską zakończono uzgodnienia podziału powierzchni w nowej siedzibie PNCW oraz partycypowaniu w kosztach inwestycji i najmu stosownie do ustalonej procentowej powierzchni nieruchomości wykorzystywanej w przyszłości przez stronę niemiecką. Zmiana zarówno wartości inwestycji jak i powiększenie wykorzystywanej powierzchni przez stronę polską wymusiła ustalenia w rzeczywistym, logicznym i racjonalnym podziale kosztów przy zachowaniu zamierzenia listu intencyjnego z 2022 r. Ustalenia niniejszego spotkania znalazły odzwierciedlenie w projekcie umowy przekazanej do Komendy Głównej Straży Granicznej w pierwszej połowie 2024 r. Ponowne zmiany w ustaleniach stron, które podyktowane były szeregiem uzgodnień szczegółowych na poszczególnych szczeblach spowodowały przedłużenie procedowania niniejszej umowy. Umowa przybrała ostateczny kształt gotowy do jej zawarcia oraz rozliczenie inwestycji ze stroną niemiecką i została przekazana w dniu 10.03.2025 r. do Komendy Głównej Straży Granicznej. Strona niemiecka przychyliła się do pokrycia kosztów prac adaptacji w wysokości 30,53% (...).*

(akta kontroli str. 140, 152-159, 190-199, 659-664)

2.1.8. W 2024 r. wysokość wydatków Oddziału poniesionych na zakup usług doradczych i eksperckich wyniosła łącznie 106,8 tys. zł (§ 417 *Wynagrodzenia bezosobowe* – 2,9 tys. zł²² i § 439 *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii* – 103,9 tys. zł). Ww. wydatki wynikały głównie z ekspertyz i opinii zlecanych w ramach prowadzonych przez funkcjonariuszy NOSG postępowań przygotowawczych, tj. na podstawie postanowień o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego (83,6 tys. zł, tj. 78,3% kwoty wydatków na ekspertyzy i opinie ogółem). Zlecane ekspertyzy i opinie dotyczyły przede wszystkim badań

²² Opinie zlecone biegłym sądowym nie prowadzącym działalności gospodarczej.

nośników danych, analiz z zakresu informatyki śledczej, badań laboratoryjnych, w tym toksykologicznych oraz opinii z zakresu broni palnej i balistyki. Natomiast pozostałe wydatki wynikały przede wszystkim z umów w zakresie oceny stanu technicznego instalacji i urządzeń strzelnicy na terenie Oddziału oraz zlecenia analizy ścieków surowych oraz ścieków oczyszczonych w Placówce Straży Granicznej w Świecku.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki poniesione na podstawie trzech umów²³ i dwóch postanowień o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego na łączną kwotę 38,1 tys. zł (tj. 35,7% wydatków ogółem z tytułu zakupu usług doradczych i eksperckich), w wyniku której stwierdzono w szczególności:

- ✓ zadania zrealizowane w ramach ww. wydatków nie pokrywały się z zadaniami przypisanymi komórkom organizacyjnym Oddziału lub poszczególnym stanowiskom w ramach jednostki;
- ✓ wyłonienie wykonawcy usług oraz zawarcie umowy następowało na zasadach wynikających z regulacji wewnętrznych, tj. zgodnie z *Wytycznymi Nr 2/21 Komendanta NOSG z dnia 1 marca 2021 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000,00 zł netto*²⁴;
- ✓ zlecenia objęte badaniem zostały zrealizowane terminowo i w pełnym zakresie;
- ✓ osiągnięte efekty i cele zostały wykorzystane dla działalności jednostki.

(akta kontroli str. 438-451, 650-658)

2.1.9. W 2024 r. Oddział przeprowadził 38 postępowań, w wyniku których udzielono 28 zamówień publicznych, skutkujących wydatkiem środków powyżej 50,0 tys. zł. W zakresie prawidłowości stosowania procedur przewidzianych w upzp zbadano jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzone w trybie podstawowym bez negocjacji (na podstawie art. 275 pkt 1 upzp), na dostawę dwóch sztuk samochodów osobowych z napędem hybrydowym na łączną kwotę 321,4 tys. zł. Ww. zakup został dofinansowany środkami z rezerwy celowej (160,0 tys. zł), po zakwalifikowaniu przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze.

W wyniku analizy procedury wyłonienia wykonawcy i udzielenia ww. zamówienia stwierdzono, że:

- prawidłowo określono tryb zamówienia, tj. tryb podstawowy bez negocjacji, stosownie do art. 275 pkt 1 upzp,
- we właściwy sposób określono szacunkową wartość zamówienia,
- zgodnie z przepisami upzp opisano przedmiot zamówienia, a specyfikacja warunków zamówienia (dalej jako: SWZ) zawierała wszystkie niezbędne elementy, zgodnie z art. 281 ust. 1 i 2 upzp,
- prawidłowo dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty, kierując się kryteriami określonymi w ogłoszeniu,
- z podmiotem, który przedstawił najkorzystniejszą ofertę, zawarto umowę o zamówienie publiczne, co nastąpiło w czasie przewidzianym prawem, a sama umowa była zgodna z przedmiotem zamówienia opisanym w SIWZ, zaś zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie,

²³ W tym jednej umowy o dzieło i dwóch umów zlecenia.

²⁴ Wytyczne zmienione decyzją Nr 183/23 Komendanta NOSG z dnia 27 września 2023 r.

- we właściwy sposób i w terminach przewidzianych prawem opublikowano ogłoszenie o zamówieniu oraz inne ogłoszenia przewidziane w upzp, a ich treść zawierała wszystkie wymagane prawem elementy,
- realizacja zamówienia była zgodna z treścią zawartej umowy, a poniesione z tytułu realizacji zamówienia wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły wykonaniu zadań przez NOSG.

(akta kontroli str. 386-388, 394-437)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

W 2024 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 1627,0 tys. zł i zostały wykonane na poziomie 98,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2023 r. wykonanie tych wydatków stanowiło 59,1% (2754,0 tys. zł).

Wykonane w 2024 r. wydatki dotyczyły działań realizowanych w ramach²⁵:

- projektu *Organizowanie powrotów przymusowych cudzoziemców cz. II* realizowanego w ramach procedury niekonkurencyjnej *Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2014-2020* (dalej jako: FAMI),
- projektu *Wzmocnienie kompetencji i kwalifikacji Straży Granicznej w obszarze powrotów cz. II* realizowanego w ramach procedury niekonkurencyjnej FAMI,
- Programu *INTERREG V-A Republika Czeska – Polska* w ramach *Funduszu Mikroprojektów Nisa – Nysa 2021-2027*,
- Programu *INTERREG Brandenburgia* w ramach *Polsko – Niemieckiej Współpracy Straży Granicznej i Policji Federalnej 2023*,
- Programu *INTERREG Polska – Saksonia 2021-2027* przeznaczony na realizację programu pn. *Bezpieczne pogranicze – transgraniczna współpraca służb granicznych Polski i Niemiec*.

W 2023 r. NOSG realizował projekt *Infrastruktura i Procedury Azylowe cz. II* – w ramach procedury niekonkurencyjnej FAMI, wydając 885,0 tys. zł. W 2024 r. ww. projekt nie był realizowany. Ponadto w ramach projektu *Organizowanie powrotów przymusowych cudzoziemców cz. II*, w roku 2024 wydatkowano 1437,0 tys. zł, podczas gdy w roku 2023 – 1868, 0 tys. zł.

(akta kontroli str. 349, 520-541)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie przez Oddział w 2024 r. budżetu państwa i budżetu środków europejskich w zakresie wydatków.

Oddział zrealizował wydatki w łącznej wysokości 227 660,4 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Były one przeznaczone głównie na uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej (114 960,2 tys. zł) oraz na wydatki inwestycyjne (23 368,6 tys. zł).

Budżet środków europejskich wykonano w 98,3%, tj. w wysokości 1627 tys. zł. Wydatki budżetu środków europejskich były związane przede wszystkim z realizacją projektu *Organizowanie powrotów przymusowych cudzoziemców cz. II* realizowanego w ramach procedury niekonkurencyjnej *Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2014-2020* (1437 tys. zł).

²⁵ W części 42, dział 754, rozdział 75406.

Środki pochodzące z rezerw celowych wynikały z faktycznych potrzeb Oddziału oraz zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W 2024 r. NOSG zrealizował wszystkie zaplanowane zadania o charakterze majątkowym.

Badanie wydatków NOSG, jako dysponenta III stopnia, przeprowadzone na próbie 26 529,1 tys. zł, co stanowiło 11,7% wydatków zrealizowanych przez NOSG w 2024 r., wykazało że były one rzetelnie skalkulowane oraz zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym Oddziału. Ponadto stwierdzono, że wydatki zrealizowane zostały zgodnie z obowiązującym prawem (kryterium legalności), były gospodarne (optymalizowały koszt uzyskanego zasobu) oraz celowe (służyły osiągnięciu zaplanowanych celów). Jednocześnie, nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących koniecznością zapłaty odsetek, kar lub innych opłat.

W ramach wydatków z budżetu środków europejskich, szczegółowym badaniem objęto wydatki o wartości 75,5 tys. zł (4,6% budżetu środków europejskich), stwierdzając, że wydatki te zostały przeznaczone na zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie i zostały zrealizowane zgodnie z tą umową. Ponadto ustalono, że wydatki te były niezbędne do realizacji projektu, były dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym Oddziału, zostały faktycznie poniesione w okresie kwalifikowalności i zostały należycie udokumentowane. Jednocześnie nie odnotowano przypadków opóźnień w dokonaniu płatności za faktury objęte badaniem.

Objęte badaniem zamówienie publiczne, udzielone w trybie podstawowym bez negocjacji, zostało prawidłowo przygotowane i przeprowadzone.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych Oddziału 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),
- Programy 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),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-BZ2),
- kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach sporządzonych przez Oddział, jako dysponenta III stopnia, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo²⁶ i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 12, 452-649)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez NOSG sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Ww. sprawozdania zostały prawidłowo opracowane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz terminowo przedłożone Komendzie Głównej Straży Granicznej. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

OBSZAR

4. Fundusz Wsparcia Straży Granicznej

Opis stanu
faktycznego

4.1 Wykonanie planu przychodów

Na przychody Funduszu, które w 2024 r. wyniosły ogółem 326,2 tys. zł, składały się przede wszystkim środki finansowe w wysokości 308,2 tys. zł uzyskane od podmiotów wskazanych w art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej²⁷, zwanej dalej „ustawą o SG”, tj. od jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucji ubezpieczeniowej, przy czym 294,0 tys. zł to wpłaty na pokrycie kosztów utrzymania i funkcjonowania Oddziału (§ 230 *Wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy*), natomiast 14,2 tys. zł stanowiła wpłata na pokrycie wydatku inwestycyjnego (§ 617 *Wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych*); w dalszej kolejności przychodami Funduszu były wpływy z odsetek od środków przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie – 6,4 tys. zł (§ 092 *Wpływy z pozostałych odsetek*) oraz środki Funduszu niewykorzystane w poprzednim roku budżetowym – 11,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 602-606, 316-317, 324-326)

Plan finansowy Funduszu po stronie przychodów, według ustawy budżetowej, wynosił 314,0 tys. zł, po zmianach osiągnął wartość 314,6 tys. zł, będąc równy wykonaniu. Po stronie kosztów, wartości te wyniosły odpowiednio: 314,0 tys. zł, 326,2 tys. zł oraz 305,0 tys. zł²⁸.

Zasilenie Funduszu środkami przez jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucję ubezpieczeniową odbywało się na podstawie umów podpisywanych każdego roku przez Oddział z tymi podmiotami (art. 8a ust. 4 pkt 2 ustawy o SG). Czynniki utrudniającymi planowanie przychodów, a tym samym kosztów, w ramach planu finansowego Funduszu była potencjalna zmienność liczby podmiotów przekazujących środki, czas ich przekazania, wysokość oraz

²⁶ Terminowość sporządzania sprawozdań budżetowych oraz prawidłowość wskazania ich odbiorców – poza sprawozdaniami rocznymi lub kwartalnymi, zweryfikowano na podstawie sprawozdań: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-40 – za czerwiec i wrzesień 2024 r. oraz Rb-33 za I i III kwartał 2024 r.

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 915, ze zm.

²⁸ Stan Funduszu na koniec 2024 r. wyniósł 21,2 tys. zł.

przeznaczenie udzielonego wsparcia, które przed zawarciem umów nie były znane²⁹. W 2024 r., z uwzględnieniem poszczególnych kwartałów, najwyższe przychody z tytułu wpłat dokonanych przez ww. podmioty następowały w II i III kwartale roku kalendarzowego.

Zmiany plany finansowego³⁰ Funduszu były podyktowane przede wszystkim koniecznością dostosowania planu do wysokości środków pieniężnych niewykorzystanych w poprzednim okresie sprawozdawczym oraz do zmieniających się przychodów w formie wpłat od jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 8a ust. 8 ustawy o SG, zmian kwot przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków funduszu ujętych w planie finansowym dokonywał Komendant Oddziału; o zmianach tych każdorazowo informowany był Komendant Główny Straży Granicznej.

Oddział sporządził szczegółowy plan rzeczowo-finansowy Funduszu celowego na 2024 r., w którym wskazał daty umowy z poszczególnymi podmiotami, o których mowa w art. 8a ust. 1 ustawy o SG, wartość przekazanych środków finansowych oraz przedmiot zakupów, które zostaną tymi środkami sfinansowane; założenia tego planu zostały w pełni wykonane.

Każdego miesiąca pracownicy Wydziału Techniki i Zaopatrzenia oraz pionu Głównego Księgowego NOSG przeprowadzali analizę stopnia wykorzystania Funduszu (zarówno jeśli chodzi o jego wymiar finansowy, jak i rzeczowy) oraz przeznaczenia środków finansowych, których wpłynięcie dopiero miało nastąpić, gdyż umowy z poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz instytucją ubezpieczeniową były podpisywane niemal przez cały 2024 r., od lutego do listopada.

(akta kontroli str. 204-299, 323, 327-329)

4.2 Wykonanie planu kosztów

Koszty Funduszu w 2024 r. stanowiły przede wszystkim zakupy materiałów i wyposażenia związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem Oddziału (paliwo do samochodów służbowych i materiały biurowe) – 264,9 tys. zł (§ 421) oraz zakup usług – 25,9 tys. zł (§ 430)³¹; wydatkiem inwestycyjnym było nabycie lornetki z dalmierzem o wartości 14,2 tys. zł (§ 612). Stan Funduszu na koniec 2024 r. (niewykorzystane środki) wyniósł 21,2 tys. zł.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. w ramach Funduszu nie wystąpiły należności ani zobowiązania.

(akta kontroli str. 602-606, 318-326)

Szczegółowym badaniem objęto wylosowaną próbę 39 dowodów o łącznej wartości 218,1 tys. zł, co stanowiło 71,5% kosztów poniesionych przez NOSG w ramach Funduszu w 2024 r.³² Kontrola prawidłowości ww. kosztów wykazała,

²⁹ Procedura pozyskiwania środków finansowych na rzecz Funduszu celowego została opisana w Wytycznych nr 247 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 października 2016 r. (Dz. Urz. Komendy Głównej SG z 7 października 2016 r., poz. 95).

³⁰ W toku kontroli szczegółową analizą objęto sześć takich zmian.

³¹ W tym przede wszystkim sfinansowanie kosztów kursu prawa jazdy kategorii C oraz C+E dla funkcjonariuszy (20,0 tys. zł).

³² Próbę kosztów do badania wylosowano metodą MUS (*Monetary Unit Sampling*). Zbiór dowodów/zapisów stanowiących populację kosztów do badania był ujmowany na koncie 130 i odpowiadał pozapłacowemu wydatkom kontrolowanej jednostki; z populacji wyłączono koszty poniżej 1000 zł, a także koszty powtarzalne i wynikające ze specyfiki jednostki kontrolowanej. Wyselekcjonowana w ww. sposób populacja objęła 60 dowodów o łącznej wartości 274,2 tys. zł.

że ponoszono je w sposób legalny, gospodarny i celowy, wyłącznie na realizację zadań wskazanych w art. 8a ust. 5 ustawy o SG³³, a ich skalkulowanie i udokumentowanie było rzetelne. W szczególności ustalono, że środki finansowe na objęte analizą zakupy ujęto w planie finansowym Funduszu, przed dokonaniem zakupów uzyskano akceptację głównego księgowego, koszty zostały poniesione zgodnie z umowami zawartymi z podmiotami zasilającymi fundusz, tj. z jednostkami samorządu terytorialnego oraz instytucją ubezpieczeniową, a także zostały rzetelnie udokumentowane.

(akta kontroli str. 200-203)

Z realizacji Funduszu sporządzono analizę, a następnie przekazano ją w dniu 6 lutego 2025 r. do Biura Finansów Komendy Głównej Straży Granicznej. W analizie tej ujęto informacje dotyczące: przychodów Funduszu (wskazano wszystkie jednostki samorządu terytorialnego i instytucję ubezpieczeniową przekazujące środki wraz z ich wysokością), stanu Funduszu na początek i na koniec 2024 r., sposób wykorzystania pozyskanych środków (poprzez wymienienie najwyższych pod względem kwot zakupów).

(akta kontroli str. 324-326)

4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Stosownie do wymogu art. 78d ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴, każdego dnia roboczego 2024 r. (w tym 31 grudnia 2024 r., kiedy wolne środki wyniosły 21,2 tys. zł), wolne środki w ramach Funduszu były przekazywane w zarządzanie Ministrowi Finansów, a następnie lokowane w formie depozytu overnight³⁵. Średnia dzienna kwota środków z dwunastu miesięcy 2024 r. przekazana na depozyty overnight wyniosła 119,1 tys. zł (najmniej 18.01.2024 r. – 5,2 tys. zł; najwięcej 27.09.2024 r. – 232,4 tys. zł); w okresie od 4 kwietnia do 10 grudnia 2024 r., tj. przez ponad osiem miesięcy, stan wolnych środków każdego dnia był wyższy niż 100 tys. zł. Nie przekazywano wolnych środków na dłuższe okresy, pomimo tego że zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie³⁶, dysponent Funduszu mógł dokonać lokaty wolnych środków w formie depozytu terminowego (§§ 7-8 tego rozporządzenia).

Komendant Oddziału, będąca jednocześnie dysponentem Funduszu, w sprawie nielokowania wolnych środków na depozytach terminowych wyjaśniła, że Oddział zawarł z *Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę rachunku bankowego pomocniczego w złotych podległych konsolidacji (...), która upoważniała Bank do automatycznego przekazywania każdego dnia roboczego w zarządzanie overnight u Ministra Finansów wolnych środków zgromadzonych na rachunku Nadodrzańskiego Oddziału SG, które nie zostały wydatkowane w danym dniu do godz. 15.00 (...). Nadodrzański Oddział SG w roku 2024 zawarł 33 umowy (...) na pokrywanie kosztów funkcjonowania Straży Granicznej – Fundusz Wsparcia Straży*

Ostatecznie, po uprzednim warstwowym ułożeniu, wylosowano próbę 39 dowodów (24 – losowo, 15 – obligatoryjnie).

³³ Środkami Funduszu nie finansowano działań promocyjnych ani reklamowych.

³⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

³⁵ Automatyczne pobranie środków z rachunku bankowego jednostki i utworzenie z nich oprocentowanej lokaty nocnej, która ulega rozwiązaniu dnia następnego, po czym następuje zwrot środków wraz z odsetkami.

³⁶ Dz. U. poz. 1864.

Granicznej. Umowy zawarte były w różnym okresie czasu, każda z innym podmiotem, co znalazło odzwierciedlenie we wpływie środków na rachunku bankowym Oddziału na przestrzeni kilku miesięcy. Ponadto celowość przekazanych środków finansowych dodatkowo rzutowała na ich wydatkowanie w różnych datach. W związku z powyższym, trudno było przewidzieć realizację poszczególnych umów w dłuższej perspektywie czasu w taki sposób, aby zachować płynność finansową.

(akta kontroli str. 204, 300-315, 659-664)

4.4 Realizacja zadań

Zadaniami wynikającymi z ustawy tworzącej Fundusz były³⁷: współfinansowanie wydatków bieżących (zadanie pierwsze) oraz wydatków inwestycyjnych (zadanie drugie) jednostek organizacyjnych Straży Granicznej. Jak wskazano wyżej, w 2024 r. na realizację tych zadań w ramach Funduszu poniesiono koszt w wysokości 305,0 tys. zł (zadania bieżące – 290,8 tys. zł; zadania inwestycyjne – 14,2 tys. zł). W 2023 r., w związku z realizacją tych zadań, wydatkowano kwotę 336,4 tys. zł, tj. o 10,3% więcej niż w 2024 r. Wynikało to przede wszystkim z większego udziału wydatków inwestycyjnych (65,9 tys. zł), na co złożył się przede wszystkim zakup specjalistycznego sprzętu optycznego i pomiarowego oraz zakup oprogramowania wraz z licencją i pięcioletnią subskrypcją.

(akta kontroli str. 602-606, 204, 330-335)

W układzie zadaniowym (uwzględniając zadania, podzadania oraz działania), środki Funduszu były wykorzystane na zadanie pn. *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE oraz terytorium RP*, w tym na podzadania pn. *Kontrola graniczna* (działania dotyczące organizacji odprawy granicznej oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń pozostających we właściwości Straży Granicznej) oraz pn. *Realizacja polityki migracyjnej i azylowej oraz sprawy cudzoziemców* (działanie dotyczące oceny legalności pobytu cudzoziemców).

(akta kontroli str. 214-217)

Wyniki kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań dotyczących Funduszu celowego (Rb-33, Rb-40 oraz Rb-BZ2) zostały opisane w obszarze 3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Plan finansowy Funduszu, zarówno w zakresie przychodów jak i kosztów, został prawidłowo wykonany; stopień jego realizacji był na bieżąco monitorowany przez pracowników Oddziału. Przewidziane prawem zadania, finansowane środkami Funduszu, zostały w pełni zrealizowane. Objęte szczegółowym badaniem koszty Funduszu (71,5% wartości całego Funduszu) zostały poniesione w sposób legalny, gospodarny i celowy, a ich skalkulowanie i udokumentowanie było rzetelne. Wolnymi środkami Funduszu gospodarowano w sposób przewidziany przepisami prawa.

³⁷ Według sprawozdania Rb-40.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³⁸ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. 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.

Zielona Góra, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Kontrolerzy

Norbert Serafin

doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Andrzej Misa

główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Wicedyrektor

Mariusz Kniat

/podpisano elektronicznie/

³⁸ 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 przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczania przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.