



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KBF.410.008.03.2021

Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/012 Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA lub Ministerstwo), ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, od 14 sierpnia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Opracowanie planów rzeczowych2. Prognozowanie dochodów budżetu państwa3. Planowanie wydatków budżetu państwa4. Opracowanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego5. Weryfikacja materiałów planistycznych innych dysponentów i podział środków
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 30 listopada 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2018-2020, 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 Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/83/2021 z 2 września 2021 r.2. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/87/2021 z 13 września 2021 r.3. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/91/2021 z 20 października 2021 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister) dotyczące opracowania ustaw budżetowych na lata 2021-2022.

Szczegółowym badaniem objęto proces planistyczny dotyczący części 42 *Sprawy wewnętrzne* oraz przychodów i kosztów Funduszu Rekompensacyjnego (dalej: FR lub Fundusz).

W wyniku badania stwierdzono, że projekty planów rzeczowych, planów dochodów i wydatków na 2021 i 2022 r. zostały sporządzone na formularzach wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej³ (dalej także: nota budżetowa).

Wszystkie formularze planistyczne, odnoszące się do dochodów i wydatków budżetu państwa w części 42, zostały oparte na aktualnych danych i założeniach przekazanych przez poszczególnych dysponentów podległych dysponentowi tej części.

W celu przygotowania planu dochodów na rok następny, w Departamencie Budżetu w MSWiA analizowano zaawansowanie realizacji tego planu w roku bieżącym i wykonanie w roku poprzednim.

Plany wydatków budżetu państwa na 2021 r. i 2022 r. w częściach, którymi dysponuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zostały opracowane w wielkościach limitów wydatków ustalonych przez ministrów właściwych do spraw: finansów, polityki regionalnej i obrony narodowej.

W MSWiA zaplanowano koszty realizacji zadań Funduszu Rekompensacyjnego przewidziane w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Przy planowaniu przychodów FR uwzględniono źródła określone w art. 16 ust. 2 ww. ustawy, w szczególności z tytułu wpływów ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: ZWRSP) i odpłatnego korzystania z mienia ZWRSP.

Na etapie planowania ustaw budżetowych na 2021 r. i 2022 r., MSWiA dysponowało danymi o wypłaconych rekompensatach i liczbie wniosków o przyznanie prawa do rekompensaty, nierozpatrzonej przez wojewodów. Ministerstwo oszacowało także kwotę rekompensat pozostałych do realizacji. W projekcie planu finansowego FR na 2021 r. i 2022 r. MSWiA przyjęło kwotę kosztów w wysokości zaplanowanej na 2019 r. i 2020 r.

Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące m.in.:

- niewystarczających czynności weryfikacyjnych, przeprowadzonych na etapie sporządzania formularza BW-IA przez dysponenta części 42 budżetu państwa w stosunku do planowanych zakupów samochodów,
- braku udokumentowania analiz uzasadnień dla zadań wyszczególnionych na formularzach BW-IA, przedstawionych przez podległych dysponentów dysponentowi części 42,

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 740.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2097.

- niesporządzenia szczegółowej kalkulacji kosztów Funduszu Rekompensacyjnego na etapie planowania ustawy budżetowej na rok 2021 i na rok 2022,
- opóźnień przekazywania formularzy planistycznych na 2021 r. i 2022 r. do Ministerstwa Finansów, dotyczących dochodów i wydatków budżetu państwa w części 42 oraz projektu planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego,
- braku, w przekazanych do Ministerstwa Finansów opisach do formularzy planistycznych dotyczących części 42, wyjaśnień odnośnie zmiany wielkości planowanych wydatków w stosunku do roku poprzedniego,

nie miały znaczącego wpływu na przebieg procesu planowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Opracowanie planów rzeczowych

NIK zbadała opracowanie planów rzeczowych w części 42 *Sprawy wewnętrzne*. Przed opracowaniem projektów ustawy budżetowej na lata 2021-2022 dla części 42 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji sporządził formularze planistyczne: RZ-4 *Składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa*, RZ-12 *Napływ środków z tytułu refundacji poniesionych wydatków...*⁶ w ramach programów Hercules III; Prawo, Równość i Społeczeństwo (REC); Horyzont 2020; Europejska Sieć Migracyjna; Erasmus, a także Funduszu Azylu Migracji i Integracji (FAMI) i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW)⁷ (tj. dla środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸; dalej: uofp) i – w przypadku projektu ustawy budżetowej na rok 2022 – formularz BW-IA *Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem (aktualizacja)*.

Departament Budżetu opracował formularze planistyczne RZ-4 dla części 42 na podstawie materiałów przekazanych przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie, Szkołę Główną Służby Pożarniczej, Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA i Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP). Formularze sporządzone zostały prawidłowo, odrębnie dla działów: 730 *Szkolnictwo wyższe i nauka*, 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* i 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*. Liczbę osób, za które zaplanowano opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, ustalono na podstawie: przewidywanej liczby studentów, decyzji przyznających renty na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin⁹ i liczby funkcjonariuszy PSP w służbie kandydackiej.

Formularze RZ-12 w zakresie napływu środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 uofp, na realizację ww. programów sporządzone zostały na podstawie złożonych przez podległe jednostki materiałów planistycznych.

⁵ 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.

⁶ RZ-12 *Napływ środków z tytułu refundacji poniesionych wydatków w ramach programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (bez WPR) oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)*.

⁷ Tj. Instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego oraz Instrumentu na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1656.

W 2020 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jako dysponent części 42 przekazał Ministrowi Finansów¹⁰ formularz planistyczny RZ-12 dotyczący napływu środków z tytułu refundacji poniesionych wydatków w ramach programów: Hercules III; Prawo, Równość i Społeczeństwo (REC); Horyzont 2020; Europejska Sieć Migracyjna; Erasmus w dniu 10 lutego, tj. z uwzględnieniem terminu określonego w § 9 ust. 1 noty budżetowej¹¹. W tym samym dniu, terminowo przekazany został formularz RZ-4.

W 2021 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazał Ministrowi Finansów formularze planistyczne: RZ-4, RZ-12 w zakresie środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 uofp¹², oraz BW-IA w dniu 9 lutego, tj. jeden dzień po terminie określonym w § 9 ust. 1 noty budżetowej, co opisano w pkt 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 23-53 /pliki 134-176/, 875-898, 927, 1038-1040, 1108-1111, 1683)

Zgodnie z § 8 pkt 4a noty budżetowej, od 2021 r. dysponenci przedstawiają materiały do opracowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz projektu ustawy budżetowej również na formularzu BW-IA – *Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem (aktualizacja)*. Informacje zawarte w formularzu BW-IA dla części 42 budżetu państwa były oparte na aktualnych danych i założeniach przekazanych przez poszczególnych dysponentów drugiego i trzeciego stopnia podległych dysponentowi części. W formularzu ujęto 142 zadania inwestycyjne do realizacji w 2022 r., na które zaplanowano wydatki budżetu państwa w łącznej wysokości 353 284 tys. zł. Z wyjątkiem błędów opisanych w pkt 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, formularz BW-IA dla części 42 budżetu państwa sporządzono zgodnie z przepisami ust. 29-30 załącznika nr 41 do noty budżetowej. W częściach I i II formularza wymieniono poszczególne tytuły inwestycji wraz z podaniem klasyfikacji budżetowej wydatków, a inwestycje jednego rodzaju wykazano łącznie. Do formularza dołączono opis planowanych wydatków/dotacji, wraz z uzasadnieniem oraz wskazaniem podstawy prawnej dotacji na inwestycje jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Formularz, zgodnie z wymogami noty budżetowej, nie obejmował wydatków/dotacji na inwestycje finansowane z udziałem środków ujętych w budżecie środków europejskich lub innych środków Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 1112-1275, 1683-1685)

W Ministerstwie dokonywano analizy kwot ujętych w 2021 r. w formularzu BW-IA poprzez ich porównanie do kwot zaplanowanych w 2020 r. w formularzu BW-I - *Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem*. W przypadku odnotowania różnic podejmowano działania zmierzające do ich wyjaśnienia i ewentualnego skorygowania przedstawionego planu. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu wynika, że analizowano również uzasadnienia dla zadań wyszczególnionych na drukach BW-IA przedstawionych przez poszczególnych dysponentów i nie znaleziono podstaw do podważenia konieczności ich realizacji. Nie sporządzono jednak odrębnych notatek ani opracowań w celu udokumentowania powyższej analizy.

(akta kontroli str. 1112-1275, 1309-1332, 1582-1595, 1683-1685)

¹⁰ W kontrolowanym okresie należy w tym przypadku rozumieć również Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (w okresie od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.).

¹¹ W nocy budżetowej wyznaczono termin 8 lutego, ale ponieważ dzień ten w 2020 r. był wolny od pracy, to pierwszym dniem roboczym po tym terminie był właśnie 10 lutego.

¹² Hercules III; Horyzont 2020; Europejska Sieć Migracyjna; Erasmus+; Program Komisji Europejskiej Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Instrument policyjny na lata 2014-2020.

W szczególności z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu wynika, że Departament dokonywał analizy potrzeb zgłoszonych na formularzu BW-IA w zakresie zakupu samochodów. W wyniku dokonanej analizy nie znaleziono podstaw do zakwestionowania planowanych zakupów, które były konieczne z uwagi na potrzebę zapewnienia ciągłości funkcjonowania floty transportowej oraz wymiany dotychczas użytkowanego sprzętu transportowego ze względu na jego wieloletnią eksploatację. Planowane do zakupu pojazdy to różnorodny sprzęt transportowy, o odmiennej specyfice, przeznaczony dla wszystkich rodzajów służb i jednostek i w związku z tym, według wyjaśnień Dyrektora, opracowywanie specyfikacji technicznych oraz szacowanie cen dokonywane jest przez właściwych dysponentów pod kątem charakteru realizowanych zadań. Przed przekazaniem formularza BW-IA do Ministerstwa Finansów, w MSWiA nie były dokonywane analizy pod kątem innych możliwych form nabywania środków transportowych (np. najmu lub leasingu), ponieważ, według wyjaśnień Dyrektora, należy uznać, że natężenie, charakter i specyfika użytkowania samochodów przez formacje, np. przez Policję, nie sprzyja stosowaniu tych form nabywania samochodów.

W ocenie NIK opisane wyżej czynności weryfikacyjne przeprowadzone na etapie sporządzania formularza BW-IA przez dysponenta części 42 budżetu państwa były niewystarczające w stosunku do niektórych planowanych zakupów samochodów, co opisano w pkt 3 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto, zdaniem NIK, zasadne z punktu widzenia rzetelności byłoby dokumentowanie przeprowadzenia w MSWiA analizy zadań wyszczególnionych na drukach BW-IA, które przedstawili poszczególni dysponenci.

(akta kontroli str. 1112-1275, 1348-1352, 1596-1599, 1688-1689)

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji upoważnił podległych dysponentów do uzgadniania w jego imieniu programów inwestycji, o których mowa w § 6 ust 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹³, do akceptowania wartości kosztorysowej inwestycji (§ 4 pkt 1a rozporządzenia) oraz do zlecenia ekspertyz w trybie § 8 rozporządzenia. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu wynika, że w związku z powyższym obowiązek dokonywania weryfikacji wartości kosztorysowej nowo planowanych zadań inwestycyjnych, z uwzględnieniem oceny efektywności ekonomicznej inwestycji, spoczywa na osobach upoważnionych na etapie zatwierdzania programu inwestycji.

(akta kontroli str. 1310-1312, 1333-1343, 1685)

Departament Budżetu nie prowadził odrębnej listy zadań priorytetowych na potrzeby sporządzenia formularza BW-IA dla części 42 budżetu państwa. Uznano bowiem, że zadania takie zostały określone w "Programie modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020"¹⁴. Przyjęto, że plany wydatków majątkowych oraz ich specyfikacja w poszczególnych latach stanowiły niejako listę zadań priorytetowych dla poszczególnych formacji.

(akta kontroli str. 23-53 /plik 178/, 1344-1347, 1685)

Kierownicy trzech jednostek podległych zwiększyli wydatki majątkowe planowane na 2022 r. i 2023 r. w formularzu BW-IA w stosunku do danych przekazanych na formularzu BW-I w roku poprzednim¹⁵. W związku z tym, w ramach korespondencji

¹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579.

¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 2198.

¹⁵ Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (wzrost kwoty na rok 2022 o 250 tys. zł oraz na rok 2023 o 400 tys. zł), Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i

i kontaktów roboczych MSWiA z tymi jednostkami uzgodniono, że zwiększenie wydatków majątkowych nastąpi poprzez odpowiednie zmniejszenie limitu wydatków bieżących, tak aby łączne kwoty wydatków planowanych na lata 2022-2023 były zgodne z wyjściowymi kwotami wydatków, o których Minister Finansów poinformował Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2020 r.

(akta kontroli str. 23-53 /plik 386/, 875-879, 1233-1242, 1276-1308, 1583, 1586, 1686)

W przypadku 21 zadań, w formularzu BW-IA zaplanowano na 2022 r. inne wydatki niż w formularzu BW-I z roku poprzedniego. Szczegółowym badaniem pod kątem ustalenia przyczyn tych zmian objęto trzy zadania, w ramach których zwiększono planowane wydatki na rok 2022 łącznie o 12 200 tys. zł. Zmiany te były wynikiem przyznania w 2020 r. z rezerwy celowej środków finansowych w wysokości 21 765 tys. zł dla SP ZOZ MSWiA w Kielcach na dokończenie inwestycji obejmującej budowę bloku operacyjnego wraz z oddziałami szpitalnymi oraz połączenie go z budynkiem Polikliniki. Pierwotnie zadanie to miało zostać sfinansowane w 2021 r. wydatkami planowanymi w części 42. Uzyskane w ten sposób oszczędności przeznaczono na dofinansowanie w 2021 r. dodatkowych zadań. W konsekwencji spowodowało to również zmiany dofinansowania zadań planowanych na 2022 r.

(akta kontroli str. 1353-1397, 1687-1688)

Dane dla części 42 budżetu państwa zawarte w formularzu BW-IA z lutego 2021 r. miały odzwierciedlenie w opracowanym w sierpniu 2021 r. formularzu BW-I oraz w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022. Łączna kwota wydatków budżetu państwa na rok 2022 wykazana w formularzu BW-I była o 9000 tys. zł niższa niż w formularzu BW-IA i wyniosła 344 284 tys. zł. Główną przyczyną zmniejszenia planowanych wydatków były zmiany harmonogramów realizacji zadań dotyczących robót budowlanych, w tym w wyniku odstąpienia wykonawcy od podpisania umowy na budowę siedziby komisariatu Policji w Krakowie oraz przewidywanego wcześniejszego zakończenia budowy siedziby jednostki Policji w Bolesławcu.

(akta kontroli str. 70-81 /plik 10/, 1398-1581, 1689-1691)

W dniu 31 stycznia 2020 r., tj. w terminie określonym w § 9 ust. 1 w związku z § 10 ust. 3 noty budżetowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazał ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego formularze planistyczne PF-UE (BP) i PF-UE (BE) w zakresie programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, 5, 5a i 5c uofp wraz z uzasadnieniem. W dniu 26 czerwca 2020 r. Minister przesłał zaktualizowane materiały planistyczne.

Również w 2021 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji terminowo przesłał do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej wyżej wskazane formularze. Ponadto 16 czerwca 2021 r. dysponent części 42 przekazał, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, zaktualizowane materiały planistyczne.

Minister w dniu 10 lutego 2020 r., tj. w terminie określonym w § 9 ust. 1 noty budżetowej, przekazał Ministrowi Finansów formularz planistyczny PF-UE (BP) w zakresie środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 uofp (*Europejska Sieć Migracyjna, Hercules III 2014-2020; Prawo, Równość i Społeczeństwo (REC); Erasmus+; Horyzont 2020*) wraz z uzasadnieniem.

W dniu 9 lutego 2021 r., tj. jeden dzień po terminie określonym w § 9 ust. 1 noty budżetowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedłożył Ministrowi

Administracji (wzrost kwoty na rok 2022 o 1180 tys. zł), Centrum Obsługi Projektów Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (wzrost kwoty na rok 2022 o 75 tys. zł).

Finansów formularz planistyczny PF-UE (BP) na 2022 r. w zakresie środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 uofp. Opisano to w pkt 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Podstawę do opracowania formularzy PF-UE (BP) i PF-UE (BE) dla części 42 *Sprawy wewnętrzne*, w zakresie programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, 5, 5a i 5c i w art. 5 ust. 3 pkt 6 uofp, stanowiły materiały planistyczne przekazane przez jednostki podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Materiały te weryfikowali pracownicy Departamentu Budżetu w zakresie przede wszystkim spełnienia wymogów i zasad określonych w nocie budżetowej.

Zgodnie z dyspozycją zawartą w § 10 ust. 3 pkt 5 noty budżetowej dysponent części 42 przekazał Departamentowi Funduszy Europejskich MSWiA jako Organowi Odpowiedzialnemu za zarządzanie Funduszem Azylu Migracji i Integracji oraz Funduszem Bezpieczeństwa Wewnętrznego formularze planistyczne PF-UE (BP) w zakresie zadań finansowanych w ramach wyżej wymienionych funduszy na 2021 r. i 2022 r. Podstawą sporządzenia formularzy były aktualne materiały przekazane przez dysponentów podległych.

(akta kontroli str. 23-53 /pliki 179-330/, 891-892, 899-927, 936-973, 1036-1038)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z § 9 ust. 1 oraz § 10 ust. 1 noty budżetowej dysponent w terminie do dnia 8 lutego opracowują i przedstawiają Ministrowi Finansów formularze RZ-4, RZ-12, BW-IA, PF-UE (BP) w zakresie środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 uofp¹⁶. Dysponent części 42 budżetu państwa przekazał Ministrowi Finansów powyższe formularze 9 lutego 2021 r., tj. jeden dzień po terminie. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu wynika, że było to spowodowane specyfiką pracy w czasie epidemii COVID-19, absencją pracowników oraz obciążeniem związanym z kontrolą NIK dotyczącą wykonania budżetu państwa w 2020 r. w częściach budżetowych 17, 42, 43 i 80.

(akta kontroli str. 1108-1111, 1683, 2959)

2. W formularzu BW-IA sporządzonym w 2021 r. stwierdzono następujące błędy:

a) planowane przez Służbę Ochrony Państwa na rok 2024 w § 6060 zakupy sprzętu (pięć zadań na łączną kwotę 24 000 tys. zł) zostały błędnie oznaczone jako inwestycje pozostałe polegające na budownictwie inwestycyjnym (symbol „BI” w kol. 1 formularza BW-IA) zamiast jako pozostałe zakupy inwestycyjne niezwiązane z budownictwem (symbol „ZI”),

b) błędnie wyliczono sumę dotychczasowego wykonania (do roku 2020) zadań inwestycyjnych planowanych do zakończenia w roku 2021 (wiersz „II - Zadania inwestycyjne planowane do zakończenia w roku N” kolumna 14 i 15); prawidłowa kwota wynosiła 408 986,18 tys. zł (w tym środki budżetu państwa 372 905,88 tys. zł), zamiast podanej w formularzu 1185 tys. zł.; w wyliczeniu tej sumy uwzględniono tylko zadania realizowane przez MSWiA,

c) zawyżono kwotę określającą wartość kosztorysową zadania „Przebudowa pomieszczeń po bloku operacyjnym celem dostosowania ich dla potrzeb Oddziału Anestezjologii i Intensywnej Terapii oraz Pracowni Endoskopowej (Lublin, woj.

¹⁶ Hercules III; Horyzont 2020; Europejska Sieć Migracyjna; Erasmus+; Program Komisji Europejskiej Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Instrument policyjny na lata 2014-2020.

lubelskie)” wynoszącą 4866 tys. zł, ponieważ zamiast wymaganej wartości wyrażonej w tysiącach złotych wprowadzono wartość w złotych (4 866 143 zł).

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu wynika, że powyższe błędy były wynikiem pomyłek na etapie przenoszenia danych z formularzy sporządzonych przez jednostki podległe do formularza części 42 budżetu państwa oraz na etapie definiowania formuły sumowania w arkuszu kalkulacyjnym. Zdaniem Dyrektora błędne oznaczenie zadań Służby Ochrony Państwa, przy właściwym zastosowaniu § 6060 dla poszczególnych zadań, nie wpłynęło na proces planowania zadań, a dane jednostkowe odnoszące się od poszczególnych zadań inwestycyjnych, mimo błędnie wyliczonej sumy dotychczasowego wykonania, zostały przedstawione w sposób prawidłowy. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że oczywiste omyłki w tego typu materiałach, ze względu na duży zakres danych, są w zasadzie nie do uniknięcia. NIK zwraca uwagę, że skoro zadaniem dysponenta części jest prawidłowe sporządzenie formularza BW-IA, to zasadna byłaby dodatkowa weryfikacja dokonana pod kątem opisanych wyżej błędów, przeprowadzona przez dysponenta części 42 budżetu państwa po sporządzeniu formularza, ponieważ ograniczyłaby ona ryzyko wystąpienia tego rodzaju pomyłek.

(akta kontroli str. 1112-1135, 1216-1221, 1309-1312, 1354, 1358, 1685, 1696-1699)

3. Czynności weryfikacyjne przeprowadzone na etapie sporządzania formularza BW-IA przez dysponenta części 42 budżetu państwa były niewystarczające w stosunku do niektórych planowanych zakupów samochodów.

Z formularza BW-IA dla części 42 budżetu państwa wynika, że w planach inwestycyjnych dysponentów podległych w ramach tej części budżetu państwa ujęto między innymi następujące zakupy:

- a) zakup oznakowanych i nieoznakowanych samochodów osobowych (w tym segmentu C i SUV) oraz osobowo-terenowych za 20 000 tys. zł dla komend powiatowych Policji (rozdział 75405 *Komendy powiatowe Policji*),
- b) zakup samochodów osobowych dla Komendy Głównej PSP za 450 tys. zł (rozdział 75409 *Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej*).

W formularzach BW-IA opracowanych przez dysponentów podległych dysponentowi części 42 budżetu państwa oraz w opisach do tych formularzy zawarto jedynie łączne kwoty oraz rodzaje kupowanych samochodów osobowych. Nie podano natomiast szczegółowych informacji umożliwiających zweryfikowanie zasadności i prawidłowości zaplanowania powyższych kwot pod kątem np. planowanej do zakupu liczby samochodów oraz ustalenia, z czego wynika ta liczba (aby ustalić, czy np. liczba nie jest zawyżona i odpowiada faktycznym potrzebom jednostek) oraz przewidywanych cen jednostkowych poszczególnych typów samochodów (aby ustalić, czy planowane zakupy odpowiadają potrzebom bezpieczeństwa, trwałości i wygody użytkowania, a z drugiej strony czy są zgodne z zasadą oszczędności środków publicznych). W opinii NIK świadczy to o tym, że na etapie sporządzania formularza BW-IA dla części 42 budżetu państwa dysponent części nie przeprowadził wystarczająco szczegółowej analizy powyższych zakupów pod kątem prawidłowości i rzetelności ich planowania.

Dyrektor Departamentu Budżetu podał, że obowiązki kierowników państwowych jednostek budżetowych określa ustawa o finansach publicznych oraz akty wykonawcze i to oni powinni dokonywać wszechstronnych analiz, między innymi w zakresie prawidłowości i rzetelności planowania. Szczegółowe informacje i dane umożliwiające zweryfikowanie zasadności i prawidłowości planowania poszczególnych zadań powinny być zebrane i wzięte pod uwagę przez właściwych dysponentów, którzy wypełniają druki BW-IA. Według Dyrektora nie do

zaakceptowania jest teza, że to dysponent części powinien dokonywać setki analiz dotyczących takich szczegółów, jak przewidywane ceny jednostkowe samochodów, kwestia ich trwałości i wygody użytkowania czy zgodność z zasadą oszczędności środków publicznych. Takich analiz, według wyjaśnień Dyrektora, powinni dokonywać dysponenci drugiego stopnia. Przeprowadzanie przez dysponenta części tak szczegółowych analiz prawidłowości i rzetelności planowania byłoby nieuzasadnione. Dyrektor przekazał ponadto, że w segmencie C i SUV samochodów oznakowanych i nieoznakowanych w Policji występują braki pojazdów od 3,5% do 6,5% w odniesieniu do stanu normatywnego oraz że w samym tylko 2020 r. zostało wycofanym z eksploatacji ponad 1000 pojazdów w tym segmencie, z uwagi na osiągnięcie dużego przebiegu, awaryjność i duże koszty eksploatacji.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK stwierdza, że zadaniem dysponenta części nie jest powielanie prac planistycznych, prowadzonych przez podległych dysponentów, a jedynie właściwy nadzór nad tymi pracami i kontrola ich działalności. Powinno się to przejawiać między innymi zbieraniem odpowiednich danych i informacji umożliwiających zweryfikowanie planów jednostek podległych pod kątem prawidłowości i rzetelności planowania. Zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 1 uofp, dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur. W opinii NIK, informacje zebrane w powyższym zakresie przez dysponenta części na etapie opracowywania formularza BW-IA nie umożliwiały mu skutecznego nadzoru w odniesieniu do planowanych przez Policję i Komendę Główną PSP zakupów samochodów.

(akta kontroli str. 1112-1182, 1197-1207, 1348-1352, 1596-1599)

4. Nie sporządzono notatek ani opracowań w celu udokumentowania analizy uzasadnień dla zadań wyszczególnionych na drukach BW-IA przedstawionych przez poszczególnych dysponentów. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA wynika, że analizy takie przeprowadzono w ramach prac bieżących i nie wydaje się zasadnym, a praktycznie jest wręcz niemożliwym ich opisywanie. Wynika to, zdaniem Dyrektora, z ograniczonego czasu, krótkich terminów wykonania, szerokiego zakresu i dużej ilości analizowanych danych. Ponadto jeżeli powstawały wątpliwości, które nie mogły być rozstrzygnięte przez pracownika sporządzającego formularz BW-IA w MSWiA, to ich ustne wyjaśnianie odbywało się na poziomie naczelników lub właściwych dyrektorów, a następnie korekty były na bieżąco wprowadzane do opracowywanego druku.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę, że wartość planowanych na 2022 r. wydatków na kilkadziesiąt zadań ujętych w formularzu BW-IA przekraczała kwotę 1 mln zł, zasadne z punktu widzenia rzetelności byłoby, aby analiza uzasadnień dla tych zadań została udokumentowana. NIK podziela opinię Dyrektora Departamentu Budżetu, że nie jest ani możliwe, ani celowe dokumentowanie każdej czynności, jednakże – w celach kontrolnych i nadzorczych – powinny być sporządzane syntetyczne informacje opisujące zakres przeprowadzanych analiz oraz ich efekty. NIK wskazuje również, że brak sporządzania jakichkolwiek opracowań potwierdzających przeprowadzane analizy powoduje, iż de facto nie ma dokumentów, z których wynikałoby, że analizy takie były prowadzone. Uniemożliwia to również ocenę ich rzetelności zarówno przez osoby nadzorujące jak i organy zewnętrzne, w tym NIK.

(akta kontroli str. 1112-1275, 1309-1312, 1348-1352, 1590-1595)

OCENA CZĄSTKOWA

Informacje zawarte w formularzach RZ-4, RZ-12, BW-IA, PF-UE (BP) i PF-UE (BE) dla części 42 budżetu państwa były oparte na aktualnych danych i założeniach

przekazanych przez poszczególnych dysponentów podległych dysponentowi części. Formularz BW-IA pod względem formalnym sporządzono, co do zasady, zgodnie z przepisami noty budżetowej, stwierdzono jednak błędy mające wpływ na jego poprawność. NIK ocenia, że czynności weryfikacyjne przeprowadzone na etapie sporządzania formularza BW-IA przez dysponenta części 42 budżetu państwa były niewystarczające w stosunku do niektórych planowanych zakupów samochodów. Jako działania nierzetelne oceniono również nieudokumentowanie przeprowadzenia analizy uzasadnień dla zadań przedstawionych przez poszczególnych dysponentów, wyszczególnionych na drukach BW-IA.

OBSZAR

2. Prognozowanie dochodów budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą NIK objęto planowanie dochodów budżetu państwa w części 42 *Sprawy wewnętrzne*. Ustalono, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opracowało plany tych dochodów na lata 2021-2022 w oparciu o przepisy noty budżetowej. Przy opracowaniu przez MSWiA planu dochodów uwzględniono wytyczne Ministra Finansów, określone w piśmie przekazującym wstępne i wyjściowe kwoty wydatków, o których mowa w § 11 ust. 1 noty budżetowej (dalej także: pismo limitowe) na rok 2021 i 2022. W piśmie tym Minister Finansów wskazał, że *przy ustalaniu dochodów należy zwrócić szczególną uwagę na konieczność starannego ich planowania, którego podstawę powinna stanowić pełna i rzetelna informacja o należnych budżetowi państwa dochodach, jak również tendencje wynikające z wykonania dochodów w ostatnich latach*.

W MSWiA nie została opracowana procedura planowania dochodów budżetu państwa w części 42. Dyrektor Departamentu Budżetu podał między innymi, że do planowania dochodów wystarczające wydają się przepisy noty budżetowej, a w szczególności zasady określone w załączniku do tego rozporządzenia, opisujące szczegółowy sposób opracowania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej. Ustalenia kontroli NIK nie wskazują, aby przyjęty w MSWiA sposób opracowania planu dochodów budżetu państwa na 2021 r. i 2022 r. prowadził do powstania nieprawidłowości.

Dysponent części 42 w piśmie do dysponentów drugiego i trzeciego stopnia określił, między innymi, termin przedłożenia projektu planu dochodów budżetu państwa oraz wskazał na konieczność precyzyjnego ich zaplanowania. Poinformował też, że podstawę planowania powinna stanowić pełna i rzetelna informacja o należnych dochodach, uwzględniająca tendencje wynikające z wykonania dochodów w ostatnich latach.

Otrzymane od dysponentów niższego szczebla plany dochodów na kolejny rok budżetowy stanowiły, wraz z uzasadnieniem, podstawę do sporządzenia przez Departament Budżetu zbiorczego planu dochodów dla części 42. Przed sporządzeniem tego planu Departament Budżetu nie weryfikował przesłanych planów dochodów. Wynikało to z przyjęcia założenia, że przy prognozowaniu dochodów uzyskiwanych przez resort nie miały wprost zastosowania wskaźniki makroekonomiczne i istotne zmiany przepisów prawa. Co do zasady źródła dochodów są powtarzalne, a ich planowanie w resorcie odbywa się na podstawie wykonania roku poprzedniego i przewidywanego wykonania roku poprzedzającego rok planistyczny. Dysponent części 42 przy planowaniu dochodów na kolejny rok wykorzystywał informacje z wykonania dochodów na podstawie sprawozdań budżetowych i przekazywanych przez podległych dysponentów wyjaśnień w zakresie odchyleń wykonania dochodów od ich prognozy.

(akta kontroli str. 82-91, 100-130)

W projektach budżetu państwa na 2021 r. i 2022 r., przygotowanych w MSWiA dochody w części 42 *Sprawy wewnętrzne* zaplanowano w czterech działach klasyfikacji budżetowej: 750 *Administracja publiczna*, 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* oraz 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*. Prognoza dochodów budżetu państwa na 2021 r. i na 2022 r. wyniosła w tej części odpowiednio: 77 938 tys. zł i 85 099 tys. zł.

Szczegółowym badaniem dochodów budżetu państwa w części 42 objęto planowanie w działach: 753, 754 i 756. W badaniu pominięto dział *Administracja publiczna*, w którym w obydwu analizowanych latach zaplanowano zaledwie niespełna 1% dochodów ogółem ujętych w części 42.

W dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* zaplanowano dochody na rok 2021 i na rok 2022 w kwocie odpowiednio: 12 144 tys. zł i 15 226 tys. zł. Głównym źródłem dochodów w tym dziale były wpływy z rozliczeń lub zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940). Dotyczyły one zwrotów nienależnie pobranych świadczeń emerytalno-rentowych z lat ubiegłych w związku z osiągnięciem przez emeryta i rencistę przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego¹⁷. Ich wysokość została oszacowana na podstawie przewidywanego wykonania dochodów w roku poprzednim, analizy prowadzonych egzekucji i prawdopodobieństwa skuteczności podjętych działań egzekucyjnych.

W dziale 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* przyjęto prognozę dochodów na rok 2021 i na rok 2022 w kwocie odpowiednio 44 311 tys. zł i 44 890 tys. zł. Największymi źródłami dochodów ujętych w tym dziale były:

1. Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, które zaplanowano w kwocie 11 975 tys. zł na 2021 r. i 13 500 tys. zł na 2022 r. Ich wysokość odpowiadała wartości przewidywanego wykonania (dalej także: PW) dochodów w roku poprzedzającym (odpowiednio: 2020 r. i 2021 r.) ustalonego na podstawie zawartych umów za wynajem.
2. Wpływy z różnych opłat, które dotyczą w szczególności opłat za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia i opłat za depozyt broni i amunicji. Wysokość planu została oszacowana na podstawie wykonania dochodów w I półroczu danego roku oraz danych o wykonaniu w latach poprzednich. Dochody z tytułu różnych opłat zaplanowano na 2021 r. i 2022 r. w kwocie 5945 tys. zł i 5885 tys. zł.
3. Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych zaplanowano na 2021 r. w wysokości 4716 tys. zł, tj. około 30% wyższej od przewidywanego wykonania (dalej: PW) dochodów w 2020 r. Z kwoty tej 99,2% zaplanowano do realizacji przez Straż Graniczną.

Na 2022 r. dochody z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych zaplanowano w wysokości 4531 tys. zł, w tym dochody realizowane przez Straż Graniczną w wysokości 4498 tys. zł. Wielkość tych dochodów ustalono, biorąc pod uwagę wykonanie przez Straż Graniczną dochodów w 2020 r. (4495 tys. zł) oraz PW dochodów w 2021 r. (4398 tys. zł).

¹⁷ Art. 41 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723, ze zm.).

4. Wpływy z różnych dochodów, w tym wpływy wynikające z postępowań regresowych prowadzonych wobec sprawców wypadków, w wyniku których stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu doznali policjanci; wpływy od towarzystw ubezpieczeniowych lub osób odpowiedzialnych uzyskane w związku z uszkodzeniem majątku (np. samochodu, wyposażenia celi). Na 2021 r. i 2022 r. w § 0970 zaplanowano dochody odpowiednio w wysokości 4557 tys. zł i 4938 tys. zł realizowane głównie przez powiatowe i wojewódzkie komendy Policji.
5. Wpływy z rozliczeń lub zwrotów z lat ubiegłych, które zaplanowano na 2021 r. w wysokości 4350 tys. zł, a na 2022 r. w wysokości 4322 tys. zł. Plan tych dochodów został obliczony w na podstawie wpływów z roku poprzedniego, wyłączając incydentalne wpłaty, które nie będą miały miejsca w przyszłości.
6. Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów. Na 2021 r. wpływy te zaplanowano w wysokości 3596 tys. zł, a na 2022 r. w wysokości 3044 tys. zł. Dochodami z tego tytułu są głównie wpływy z tytułu kar wynikających z niewywiązywania się kontrahentów z terminów wynikających z zawartych umów. Przy planowaniu uwzględniono wykonanie dochodów w latach poprzednich. Uwzględniono także sytuację epidemiczną uniemożliwiającą naliczanie i potrącanie kar umownych z faktur, jeżeli kontrahent udowodnił, że opóźnienie w realizacji dostawy lub wykonania usługi spowodowane zostało tą sytuacją (art. 15r (1) ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁸).

W dziale 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* zaplanowano wpływy z dywidendy wpłacanej przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S. A. na podstawie danych przekazanych przez PWPW S.A.

Przy sporządzaniu prognozy dochodów budżetu państwa na 2021 r. i 2022 r., w części 42, w działach 753, 754, 756 uwzględniono te same źródła dochodów, co w roku 2020.

(akta kontroli str. 11-14, 23-53 /plik 352/, 70-81 /plik 026/, 412-494, 552)

Po zakończeniu pierwszego półrocza i po zakończeniu roku budżetowego w Departamencie Budżetu sporządzano „Informacje o wykonaniu budżetu w części 42 Sprawy wewnętrzne oraz w części 85 – Budżety wojewodów w zakresie dochodów i wydatków Państwowej Straży Pożarnej i Obrony cywilnej”¹⁹. Źródłem tych informacji były sprawozdania budżetowe dysponentów podległych oraz otrzymane od nich wyjaśnienia, dotyczące między innymi odchyleń wykonania dochodów w odniesieniu do ich prognozy.

Dochody zaplanowane w projekcie budżetu państwa na rok 2021 w części 42 były o 18,7% niższe od analogicznych dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. oraz o 25,4% niższe od dochodów określonych ustawie budżetowej na rok 2020 po nowelizacji z 28 października 2020 r. Dochody zaplanowane w projekcie budżetu państwa na rok 2022 w części 42 były o 9,2% wyższe od dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.²⁰

Dochody zaplanowane w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* na 2021 r. i 2022 r. były odpowiednio o 18,7% i o 25,4% wyższe od kwoty prognozowanej na

¹⁸ Dz. U. 2021 r. poz. 2095, ze zm.

¹⁹ Informacje półroczne za I półrocze 2019 r., 2020 r., 2021 r. oraz roczne za 2019 r. i 2020 r.

²⁰ Dz. U. poz. 190.

rok poprzedni. Zwiększenie planu dochodów zostało uzasadnione poprawą skuteczności działań windykacyjnych i egzekucyjnych oraz wzrostem świadczeń podlegających zwrotowi.

Dochody zaplanowane w dziale 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* na 2021 r. były o 7,6% niższe od kwoty ujętej w nowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2020 oraz o 3,7% wyższe od planu przed nowelizacją ustawy.

W lipcu 2020 r., gdy planowano dochody na 2021 r. w dziale 754, nie były jeszcze znane wartości dochodów uwzględnione w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020, dlatego prognozę oparto na danych zawartych w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r.

Plan dochodów na 2021 r. zwiększono, w porównaniu do planu dochodów z roku poprzedniego (przed nowelizacją), przede wszystkim w związku z prognozowanym wzrostem o 27,6% wpływów z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych. Plan przewidywał także wzrost, o 8,1% w stosunku do planu na 2020 r. przed nowelizacją, dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych. Niższe o 13,9% dochody zaplanowano z wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów. Zwiększenie planu dochodów na 2021 r. z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych wynikało z zakładanego wzrostu liczby nakładanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kar w transporcie międzynarodowym, związanych ze wzrostem liczby podróży.

Dochody na 2022 r. planowane w dziale 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* były o 1,3% wyższe niż w ustawie budżetowej na rok 2021. Zwiększono przede wszystkim o 12,7% prognozę wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych. Natomiast niższe dochody zaplanowano z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (o 15,4%) oraz ze sprzedaży składników majątkowych (o 13,4%).

Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSWiA uzasadnił wzrost planowanych dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych podwyższeniem stawek opłat za używanie lokali mieszkalnych oraz użytkowych. Zmniejszenie dochodów ze sprzedaży składników majątkowych związane było z zakładanym spadkiem sprzedaży złomu i wyposażenia. Przy planowaniu wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów, w szczególności uwzględniono sytuację epidemiczną uniemożliwiającą naliczanie i potrącanie kar umownych z faktur, jeżeli kontrahent udowodnił, że opóźnienie w realizacji dostawy lub wykonania usługi spowodowane zostało tą sytuacją.

(akta kontroli str. 11-14, 510-523, 552)

W projekcie planu dochodów na rok 2021 w dziale 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* zaplanowano dochody w wysokości 21 mln zł, tj. o połowę niższe od kwoty określonej w ustawie budżetowej na rok 2020 (przed i po nowelizacji).

Dochody zaplanowane w dziale 756 na 2022 r. w wysokości 24,5 mln zł były o 16,7% wyższe od prognozy na rok 2021 i o 41,7% niższe niż w 2020 r. Plan dochodów ustalony został na podstawie danych przekazanych przez PWPW S.A., a ich wysokość wynikała z prognozowanych zysków tej spółki.

Na podstawie ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021²¹ Minister Finansów, decyzją w sprawie zmian w budżecie państwa z dnia 21 października 2021 r., zwiększył o 10,5 mln zł plan dochodów budżetu państwa w części 42, w rozdziale 75624 *Dywidendy*, w § 0740 *Wpływy z dywidend*.

(akta kontroli str. 485-502, 711-745)

Zgodnie z § 19a pkt 1 noty budżetowej dysponentci powinni przedłożyć formularz planistyczny OPBD *Opracowanie Projektu Budżetu – dochody* na rok 2021 w terminie 12 dni od otrzymania od Ministra Finansów pisma przekazującego wstępne kwoty wydatków i wyjściowe kwoty wydatków, o których mowa w § 11 ust. 1 noty budżetowej. Minister Finansów przekazał to pismo w dniu 28 lipca 2020 r.

Projekt planu dochodów budżetowych na rok 2021 w części 42 został przekazany, wraz z uzasadnieniem, do Ministerstwa Finansów na formularzu OPBD w dniu 11 sierpnia 2020 r., tj. z jednodniowym opóźnieniem. Nieprawidłowość ta została opisana w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1).

Przedstawiona w formularzu OPBD prognoza dochodów w wysokości 77 938 tys. zł nie uległa zmianie na dalszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2021.

(akta kontroli str. 23-53 /pliki 339, 344, 352, 354/, 2957-2964)

W dniu 20 lipca 2021 r. Minister Finansów przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji pismo informujące o wstępnej kwocie wydatków na rok 2022. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazał Ministrowi Finansów projekt planu dochodów budżetu państwa na rok 2022 dla części 42 w dniu 6 sierpnia 2021 r., tj. z jednodniowym opóźnieniem w porównaniu do terminu określonego w § 13 ust. 1 noty budżetowej. Nieprawidłowość ta została opisana w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1).

Prognoza przedstawiona w formularzu OPBD sporządzonym dla części 42 przewidywała uzyskanie w 2022 r. dochodów budżetu państwa w kwocie 85 099 tys. zł. Do czasu przekazania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 do Sejmu prognoza ta nie uległa zmianie.

(akta kontroli str. 70-81 /pliki 016, 020, 021, 026, 2957-2964)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące przekazania Ministrowi Finansów formularzy OPBD po terminie określonym w nocie budżetowej. Nieprawidłowości te zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 1), w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia, ponieważ dotyczyły również formularzy opisanych w ww. obszarze.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia planowanie dochodów na lata 2021-2022 przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ministerstwo opracowało plany dochodów budżetu państwa w oparciu o przepisy noty budżetowej. W Departamencie Budżetu analizowano wykonanie dochodów w porównaniu do planu i przewidywanego wykonania roku poprzedniego.

Prognoza dochodów budżetu państwa na 2021 r. i 2022 r. w części *Sprawy wewnętrzne* została opracowana na podstawie aktualnych materiałów planistycznych przedstawionych przez dysponentów drugiego i trzeciego stopnia podległych

²¹ Dz. U. poz. 1900.

bezpośrednio dysponentowi tej części oraz danych pochodzących z Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S. A.

Formularze planistyczne OPBD za 2021 r. i 2022 r. wraz z uzasadnieniem zostały przekazane Ministrowi Finansów z jednodniowym opóźnieniem, tj. z naruszeniem terminów określonych odpowiednio: w § 19a pkt 1 noty budżetowej (przy sporządzaniu materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2021) i w § 13 ust. 1 noty budżetowej (przy opracowaniu materiałów na rok 2022).

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Planowanie wydatków budżetu państwa

Kontrolą procesu planowania wydatków budżetu państwa w MSWiA objęto przede wszystkim wydatki w części 42, ponieważ ich udział w planowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydatkach ogółem na lata 2021-2022 w ramach otrzymanych od Ministra Finansów limitów stanowił odpowiednio 96,4% i 93,8%.

(akta kontroli str. 2443)

Prace nad przygotowaniem planu wydatków budżetu państwa w części 42 prowadzone były jeszcze przed otrzymaniem od Ministra Finansów pisma określającego wstępną kwotę wydatków na rok 2021 i 2022. Prowadzono również prace nad ustaleniem zapotrzebowania na środki ujmowane w rezerwach celowych budżetu państwa, których podział pozostaje we właściwości Ministra. Prace te były koordynowane przez Departament Budżetu, a brały w nich udział departamenty MSWiA²² i dysponenci podlegli Ministrowi. Wstępne szacunki wielkości rezerw celowych oparte były na aktualnych danych.

(akta kontroli str. 1705-1708, 1715-1880)

W Ministerstwie nie przyjęto procedury planowania wydatków budżetu państwa w części 42 *Sprawy wewnętrzne*, tłumacząc to brakiem takiej potrzeby.

(akta kontroli str. 1708)

Po otrzymaniu z Ministerstwa Finansów pisma zawierającego wstępną kwotę wydatków analizowano możliwość sfinansowania poszczególnych wydatków. Punktem wyjścia dla takiej analizy były wielkości wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok poprzedzający rok planowany, przy uwzględnieniu przekazanych przez Ministra Finansów wytycznych do planowania. Analiza stanowiła podstawę do ustalenia limitów wydatków dla poszczególnych jednostek budżetowych w części 42. Limity te były wyliczane z wykorzystaniem roboczego arkusza kalkulacyjnego.

(akta kontroli str. 2888-2936)

Po ustaleniu limitów wydatków dla poszczególnych jednostek przekazano im pisma informujące o kwocie limitu i terminie przesłania informacji zwrotnej. W pismach tych, oprócz wysokości limitu, przekazano również wielkości niektórych wydatków obligatoryjnych, np. w zakresie wynagrodzeń pracowników i uposażeń funkcjonariuszy (w szczególności do paragrafu klasyfikacji budżetowej), a także

²² Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (w zakresie rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych), Departament Teleinformatyki oraz Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (rezerwa celowa na zadania wynikające z ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego), Departament Obywatelstwa i Repatriacji (rezerwa celowa na pomoc dla repatriantów i na zadania wynikające z ustawy o Karcie Polaka), Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych (rezerwa celowa na działania w obszarze integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce), Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji (poprzednio: Departament Analiz i Polityki Migracyjnej) – w zakresie rezerwy celowej na budowę, modernizację i utrzymanie przejść granicznych, Departament Administracji Publicznej (rezerwy celowe na zwrot części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego i na realizację Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego, Departament Porządku Publicznego (rezerwa celowa na realizację Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpiecznie*).

kwoty innych istotnych wydatków, np. dotyczących realizacji programów, wydatków na projekty współfinansowane z udziałem środków UE i innych środków zagranicznych lub wydatków przyznanych na konkretny cel. W pismach przedstawiano również stosowne wytyczne i informacje, które należało uwzględnić przy sporządzaniu planu wydatków w danym roku. W odpowiedzi jednostki sporządziły plany wydatków w wysokości zgodnej z przekazanymi przez Departament Budżetu limitami zatwierdzonymi przez Ministra. Na podstawie danych od dysponentów drugiego i trzeciego stopnia Departament Budżetu sporządził zbiorczy plan wydatków budżetu państwa w omawianej części.

(akta kontroli str. 2059-2213)

W procesie planowania wykorzystywany był Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa TREZOR (dalej: system TREZOR), w którym bezpośrednio sporządzane były zbiorcze plany dochodów i wydatków budżetu państwa (OPBD i OBPW) oraz, od 2021 roku, plany finansowe państwowych funduszy celowych (druki PF-OSPR i PF-PFC). Za pomocą systemu TREZOR przekazywano również do Ministerstwa Finansów (jako załączniki w formie elektronicznej) pozostałe druki planistyczne, określone w § 8 pkt 1 noty budżetowej.

(akta kontroli str. 1709)

Planując wydatki na 2021 r. w części 42, w pierwszej kolejności zaplanowano wydatki obligatoryjne i wydatki na programy realizowane ze środków bezzwrotnych pochodzących z UE. Następnie zaplanowano pozostałe wydatki – na poziomie roku poprzedniego. Na 2022 r. wydatki w tej części zaplanowano na poziomie roku bazowego tj. 2021, z wyjątkiem wydatków zaplanowanych dla Ministerstwa, które były o 29 753 tys. zł niższe niż w roku poprzednim. W związku z powyższym, jak wskazał Dyrektor Departamentu Budżetu, w planie wydatków dla MSWiA na rok 2022 wystąpił niedobór środków na utrzymanie i działanie łączny podstawowych ogólnopolskiej sieci teleinformatycznej na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112. Niedobór ten został następnie uzupełniony środkami pozyskanymi na skutek zmniejszenia planu wydatków dla Policji.

(akta kontroli str. 1709-1711, 2888-2936)

Jednostki budżetowe – po otrzymaniu limitów – sporządzały projekty planów wydatków. W przypadku braku możliwości sfinansowania wszystkich zadań w ramach przekazanego limitu, jednostki te zgłaszały dodatkowe potrzeby finansowe w pismach przekazujących projekty planów. Potrzeby te były następnie zgłaszane Ministrowi Finansów w piśmie przekazującym plany wydatków budżetu państwa na dany rok w częściach, których Minister jest dysponentem.

(akta kontroli str. 2463-2471, 2502-2520, 2681-2691, 2724-2743, 2981-2986 /pliki 048-055, 166-167, 170-171/)

Minister w pełni podzielił między podległe jednostki limity wydatków budżetu państwa otrzymane na rok 2021 i 2022 od Ministra Finansów, Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministra Obrony Narodowej. Limity te dotyczyły łącznych wydatków planowanych w następujących częściach budżetu państwa: 17 *Administracja publiczna*, 42 *Sprawy wewnętrzne*, 43 *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne* i 80 *Regionalne izby obrachunkowe* oraz wydatków finansowanych ze środków tych rezerw celowych (część 83), których podział dokonywany jest przez Ministra Finansów w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(akta kontroli str. 2443)

Wydatki zaplanowane w części 42 na 2021 r. wyniosły 24 021 012 tys. zł, a na 2022 r. – 13 870 523 tys. zł. Mniejsza kwota planowanych wydatków na 2022 r. w stosunku do 2021 r. spowodowana była nieujęciem przez Ministra Finansów we wstępnej kwocie wydatków środków na świadczenia z zabezpieczenia społecznego wypłacane z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 2443, 2665-2669, 2981-2986 /plik 161/)

Przed uchwaleniem ustawy budżetowej na rok 2021 dokonano zmiany kwot planowanych wydatków w stosunku do wielkości wykazanych pierwotnie w formularzu OPBW (Opracowanie Projektu Budżetu – wydatki) przez dysponenta części 42.

Zmiany dotyczyły:

- 1) w projekcie ustawy budżetowej na 2021 rok uchwalonym przez Radę Ministrów w dniu 27 sierpnia 2020 r. i przekazanym do Rady Dialogu Społecznego:
 - zmniejszenia o 263 585 tys. zł wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi i uposażenia z tytułu wyłączenia funduszu nagród, dokonane na wnioski Ministra Finansów,
 - zwiększenia (per saldo) o 20 605 tys. zł wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej,
- 2) w projekcie ustawy budżetowej na 2021 rok uchwalonym przez Radę Ministrów w dniu 28 września 2020 r. i przekazanym do Sejmu RP – zwiększenia wydatków o kwotę 3043 tys. zł na podstawie wniosku MSWiA z dnia 24 września 2020 r., z przeznaczeniem na utrzymanie Systemu Wspomagania Decyzji PSP (planowane wydatki przeniesiono z części, których dysponentami są wojewodowie).

Zmiany wprowadzono również do przekazanego do Ministerstwa Finansów w dniu 6 sierpnia 2021 r. planu wydatków budżetu państwa na rok 2022 w części 42. Przede wszystkim plan ten:

- zwiększono o wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe w wysokości 11 227 436 tys. zł (wydatki te nie zostały ujęte we wstępnej kwocie przekazanej przez Ministra Finansów),
- zwiększono o wydatki na wynagrodzenia oraz uposażenia wraz z wydatkami relacjonowanymi, z przeznaczeniem na podwyżki wynagrodzeń i uposażeń – 493 863 tys. zł (zwiększenie dokonane przez Ministerstwo Finansów),
- zwiększono o wydatki na finansowanie skutków zmiany zasad naliczania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla funkcjonariuszy służb podległych MSWiA w wysokości 37 030 tys. zł,
- zwiększono o wydatki w ramach Wieloletnich Ram Finansowych – FAMI i FBW w wysokości 36 871 tys. (zgodnie z zapotrzebowaniem złożonym przez Departament Funduszy Europejskich MSWiA na drukach planistycznych PE, PF-UE(BP), F-REF i PZ-UE),
- zmieniono o 34 087 tys. zł, przenosząc wydatki na finansowanie Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej z grupy wydatków rzeczowych do wydatków na wynagrodzenia, w związku z podwyższeniem od dnia 1 stycznia 2022 r. minimalnego wynagrodzenia za pracę do 3010 zł,
- zmieniono o 40 000 tys. zł, zmniejszając wydatki na finansowanie Policji i zwiększając wydatki Ministerstwa na utrzymanie i działanie łączki podstawowych ogólnopolskiej sieci teleinformatycznej na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112,
- zwiększono planowane wydatki o 59 600 tys. zł na finansowanie Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej: UdSC), w związku z napływem nielegalnych imigrantów na granicy wschodniej.

(akta kontroli str. 1712-1714, 1881-1896)

W wyniku analizy danych zawartych w formularzu OPBW zawierającym plan wydatków budżetu państwa w części 42 na 2021 r. i 2022 r. stwierdzono, że dane te były aktualne i oparte na planach wydatków przekazanych przez poszczególnych dysponentów drugiego i trzeciego stopnia podległych dysponentowi części. Kwoty wydatków zawarte w formularzu OPBW były zgodne z kwotami zawartymi w materiałach planistycznych stanowiących załączniki do tego formularza²³, za wyjątkiem danych zawartych w formularzu DPC na 2021 r.

(akta kontroli, str.: 2724-2743, 2502-2520, 2981-2986 /pliki 166-167/)

Formularze planistyczne na 2021 r. i 2022 r., których obowiązek sporządzenia wynika odpowiednio z § 19a pkt 1 i § 13 ust. 1 noty budżetowej, zostały sporządzone i przekazane Ministrowi Finansów. Do formularzy załączono również opisy zawierające wyszczególnienie głównych rodzajów wydatków ze wskazaniem planowanych kwot.

(akta kontroli str. 39-53 /pliki 331-383/, 76-81 /pliki 006-034/, 2473, 2477-2501, 2521-2664, 2692-2723, 2744-2872, 2981-2986 /pliki 110-111, 201/)

Formularz BW-I dla części 42 budżetu państwa, sporządzony w sierpniu 2021 r., porównano ze sporządzonym w lutym 2021 r. formularzem BW-IA. Dane zawarte formularzu BW-I miały odzwierciedlenie w opracowanym wcześniej formularzu BW-IA. Łączna kwota wydatków budżetu państwa na rok 2022 w formularzu BW-I była o 9000 tys. zł niższa niż w formularzu BW-IA. Różnica wynikała głównie ze zmiany harmonogramów realizacji zadań dotyczących robót budowlanych, co opisano szerzej w obszarze *Opracowanie planów rzeczowych* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 70-81 /plik 10/, 1398-1581, 1690-1691)

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, przekazując materiały planistyczne do projektów ustawy budżetowej na rok 2021 i na rok 2022, poinformował Ministra Finansów o potrzebie zwiększenia otrzymanych limitów wydatków w związku z realizacją nowych zadań publicznych. Na 2021 r. zgłoszono dodatkowe zapotrzebowanie na środki w wysokości 165 543 tys. zł, a na 2022 r. – w wysokości 2 210 218 tys. zł.

W piśmie skierowanym do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów w związku z przekazaniem materiałów planistycznych na 2022 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał na konieczność zapewnienia dodatkowych środków ponad otrzymany limit wydatków. Poinformował o konieczności zwiększenia o 41 794 tys. zł planowanych wydatków w części 42 na wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i innych umów cywilno-prawnych w Policji, osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę

²³ Badaniem objęto zgodność danych zawartych w formularzu OPBW z danymi kwotowymi zawartymi w formularzach:

DPC – Wykaz jednostek, dla których zaplanowano dotacje podmiotowe i celowe,

PZ – Zatrudnienie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy,

PZ-UE – Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej finansowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze środków pomocy bezzwrotnej w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich,

BW-I – Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem,

SOM – Wydatki jednostek sfery budżetowej z tytułu wpłaconych składek na rzecz organizacji międzynarodowych,

PE – Finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych,

F-NSS (BP) – Finansowanie programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (bez WPR) oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) w ramach budżetu państwa,

EMRE – Świadczenia z zabezpieczenia społecznego wypłacane z budżetu państwa (dysponent części 42 sporządził formularz na 2022 r., ale zawarte w nim kwoty – zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w piśmie z 20 lipca 2021 r., znak: BP6.411.9.2021, nie zostały wykazane w formularzu OPBW).

w Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz dodatkowych osób zatrudnionych w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców. Potrzebę tę Minister motywował wzrostem od 1 stycznia 2022 r. minimalnego wynagrodzenia za pracę, a w przypadku UdSC dodatkowym zatrudnieniem 45 członków korpusu służby cywilnej. Ponadto wskazał na potrzebę zwiększenia planu wydatków o 2 273 226 tys. zł, uzasadniając to głównie koniecznością zabezpieczenia bieżącego funkcjonowania jednostek Policji, Straży Granicznej i Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

(akta kontroli, str.: 2681-2684, 2981-2986 /plik 171/)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu, Minister wystąpił o zwiększenie limitów wydatków na lata objęte kontrolą NIK, gdyż limity te zostały ustalone w oparciu o plany wydatków z lat poprzednich, w których nie uwzględniono części wydatków na bieżące funkcjonowanie służb w ramach części 42, co spowodowało konieczność finansowania tych wydatków środkami rezerw celowych. Dyrektor wskazał, że wydatki bieżące jednostek Policji finansowane środkami Funduszu Wsparcia Policji wyniosły w 2020 r. 900 000 tys. zł, zaś w 2021 r. wydatki jednostek finansowanych w ramach części 42 ponoszone są również z: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, ze środków rezerwy celowej na uzupełnienie wydatków oraz rezerwy celowej na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa. Ponadto plan tych jednostek zwiększono w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r. (wzrost wydatków majątkowych).

(akta kontroli str. 2307-2308)

Zdaniem NIK, finansowanie wydatków ww. jednostek środkami nieplanowanymi w części 42 świadczy o zasadności potrzeb zgłaszanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w związku z niewystarczającym limitem wydatków ustalonym przez Ministra Finansów. Ponadto różne źródła finansowania, w tym szczególnie Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, wpływają negatywnie na przejrzystość informacji o nakładach ponoszonych na utrzymanie jednostek funkcjonujących w ramach części 42 *Sprawy wewnętrzne*. Praktyki takie są również niezgodne z zasadą jedności budżetu.

Minister Finansów poinformował Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, że we wstępnej kwocie wydatków na 2021 r. przekazanej temu ministrowi uwzględniono m.in. środki ujęte w rezerwach celowych w wysokości 548 235 tys. zł, a na 2022 r. w wysokości 527 343 tys. zł, na realizację zadań wskazanych przez Ministra Finansów²⁴.

(akta kontroli str. 45 /plik 386/, 2445-2448, 2665-2669, 2981-2986 /plik 161/)

W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Ministra Finansów o podziale środków zaplanowanych na 2021 r. w rezerwach celowych pomiędzy realizację zadań wskazanych przez Ministra Finansów, przeznaczając na ten cel 536 235 tys. zł, i realizację wskazanego przez siebie zadania – programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie!” im. Władysława Stasiaka na lata 2021-2024 (12 000 tys. zł).

²⁴ Dotyczy to zadań realizowanych w 2021 i 2022 r.:

- przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych,
 - zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego,
 - realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 268, ze zm.),
 - pomocy dla repatriantów,
 - budowy, modernizacji i wyposażenia przejść granicznych,
 - realizacji Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap VI 2021-2025,
 - realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. z 2019 r. poz. 1598.)
- i zadania realizowanego w 2022 r. - zadań w obszarze integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłosił również konieczność zwiększenia planu rezerw celowych o:

- 3 559 394 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadania wskazanego przez Ministra Finansów, dotyczącego przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych oraz dodatkowych zadań,
- 10 000 tys. zł na zadania w obszarze integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce,
- 29 200 tys. zł na uzupełnienie wydatków na niespersonalizowane książeczki paszportowe.

(akta kontroli str. 2468-2470, 2981-2986 /plik 170/)

W odpowiedzi na powyższe zgłoszenie Minister Finansów zaplanował na 2021 r. w rezerwach celowych środki w wysokości 1 433 246 tys. zł na wskazane przez siebie zadania i jedno wskazane przez Sekretarza Stanu w MSWiA (dotyczące integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce).

Sekretarz Stanu w MSWiA, przekazując Ministrowi Finansów informację o podziale planowanej kwoty rezerw celowych na 2022 r. na realizację zadań wskazanych przez Ministra Finansów, zgłosił również konieczność zwiększenia rezerw celowych o 1 800 168 tys. zł na finansowanie czterech zadań spośród ośmiu wskazanych przez Ministra Finansów, a także o 12 000 tys. zł na zgłoszone przez siebie zadanie dotyczące realizacji programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” im. Władysława Stasiaka na lata 2021-2024.

(akta kontroli str. 2689-2691, 2981-2986 /plik 171/)

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 przekazany do Sejmu RP zaplanowano, tak jak rok wcześniej, osiem pozycji rezerw celowych, których podział dokonywany jest przez Ministra Finansów w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ich łączna wartość wyniosła 2 044 265 tys. zł. W przypadku czterech pozycji rezerw celowych kwoty zgłoszone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach otrzymanego limitu środków zostały w projekcie ustawy budżetowej zwiększone łącznie o 1 516 922 tys. zł, w tym o 1 486 966 tys. zł z przeznaczeniem na realizację Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły w ramach zadań związanych z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych. Ponadto w pozycji rezerw celowych dotyczącej dofinansowania realizacji niektórych zadań kontynuowanych²⁵ uwzględniono środki na realizację programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” im. Władysława Stasiaka na lata 2021-2024.

Dyrektor Departamentu Budżetu poinformował, że nie są mu znane przyczyny różnic pomiędzy zgłoszonymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wielkościami wydatków planowanych w rezerwach celowych, a wielkościami przyjętymi w ustawie budżetowej na rok 2021 i projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 przekazany do Sejmu RP.

(akta kontroli str. 1986-2010)

W wyniku porównania nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 1 października 2021 r.²⁶ z ustawą budżetową na rok 2021 z dnia 21 stycznia 2021 r., w zakresie wydatków budżetu państwa w części 42, dziale 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* i rozdziale 75495 *Pozostała działalność*

²⁵ Część 83 *Rezerwy celowe*, poz. 44 Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych.

²⁶ ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900)

stwierdzono zwiększenie tych wydatków o 2 270 000 tys. zł, z przeznaczeniem na wpłatę na Fundusze Wsparcia: Policji, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej. W ramach powyższej kwoty: 1 201 260 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie kosztów bieżących, zaś 1 068 740 tys. zł na sfinansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych. Jednocześnie dokonano zmiany planów ww. funduszy celowych polegającej na zwiększeniu ich przychodów. Natomiast planowane koszty tych funduszy nie zostały zwiększone. Oznacza to, że na etapie przygotowywania nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 przyjęto, że w roku bieżącym w wyżej wymienionych funduszach celowych nie wystąpią zwiększone potrzeby finansowe uzasadniające wpłatę środków z budżetu państwa.

Ponadto z analizy projektu planu wydatków budżetu państwa na 2022 r. przekazanego do Sejmu RP, w części 42, w dziale 754, w rozdziałach 75402 *Komenda Główna Policji*, 75403 *Jednostki terenowe Policji*, 75404 *Komendy wojewódzkie Policji*, 75405 *Komendy powiatowe Policji*, 75406 *Straż Graniczna*, 75409 *Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej* wynika, że ujęte w tym projekcie wydatki bieżące²⁷ (bez uposażeń, wynagrodzeń osobowych i pochodnych od nich) wyniosą 483 452 tys. zł i będą wyższe od zaplanowanych w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 o 30 031 tys. zł. Jednocześnie z analizy planów finansowych funduszy wsparcia powyższych służb, ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022²⁸ wynika, że realizacja wydatków bieżących i inwestycyjnych finansowanych ze środków przekazanych z budżetu państwa w 2021 r. w kwocie 2 270 000 tys. zł nastąpi w 2022 r. i będzie przeznaczona na bieżące utrzymanie służb oraz na zadania inwestycyjne. W planach funduszy wsparcia, po dokonanej zmianie na etapie prac parlamentarnych, na finansowanie kosztów bieżących ww. jednostek przeznaczono środki w wysokości 1 201 260 tys. zł.

(akta kontroli str. 2987-2995)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował m.in., że zwiększenie planów finansowych Funduszy Wsparcia: Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oznacza stworzenie możliwości sfinansowania potrzeb tych formacji. W razie zaistnienia potrzeby wydatkowania tych środków do końca bieżącego roku na sfinansowanie ponadplanowych lub istotnie zwiększonych zadań, Minister Finansów przekaże na dany fundusz środki finansowe i po dokonaniu zmian w planie środki będą mogły zostać wydatkowane. Niewydatkowane do końca roku środki zostaną przeniesione na rok następny.

Ponadto Sekretarz Stanu podał, że finansowanie zadań formacji może być również realizowane z funduszy wsparcia, a zasadniczą sprawą jest zapewnienie możliwości finansowania zadań. Nie jest zasadniczym aspektem, dlaczego stosowane były dwa źródła finansowania, a nie tylko wydatki budżetowe. Ustawodawca, stwarzając odpowiednie uwarunkowania prawne, wskazał takie możliwości, które zostały wykorzystane. Fundusze wsparcia zapewniają znacznie większą elastyczność gospodarowania i wydatkowania środków.

²⁷ Dotyczy to następujących paragrafów klasyfikacji budżetowej (wg rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych – Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.): 4000 *Grupa wydatków bieżących*, 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe*, 4230 *Zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych*, 4240 *Zakup środków dydaktycznych i książek*, 4250 *Zakup sprzętu i uzbrojenia*, 4270 *Zakup usług remontowych*, 4290 *Zakup świadczeń zdrowotnych dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*, 4410 *Podróże służbowe krajowe*, 4420 *Podróże służbowe zagraniczne*, 4430 *Różne opłaty i składki*, 4480 *Podatek od nieruchomości*, 4500 *Pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 4510 *Opłaty na rzecz budżetu państwa*, 4520 *Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 4550 *Szkolenia członków korpusu służby cywilnej*, 4700 *Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej*.

²⁸ projekt ustawy budżetowej na rok 2022 przekazany do Sejmu RP przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 września 2021 r.

(dowód: akta kontroli str. 2942-2945, 2981-2986 /pliki 038-039/)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, iż zastosowanie powyższego mechanizmu przekazania w 2021 r. środków budżetu państwa na fundusze wsparcia powyższych służb i ich wydatkowanie w roku następnym jest sprzeczne z podstawową zasadą roczności budżetu, zgodnie z którą wydatki winny być zrealizowane w danym roku budżetowym. Finansowanie zadań realizowanych w danym roku środkami ujętymi w budżecie państwa na inny rok prowadzi do ograniczenia przejrzystości finansów publicznych, osłabia zależność pomiędzy wydatkowaniem środków z budżetu państwa a rzeczywistą realizacją zadań publicznych oraz ogranicza porównywalność budżetów w kolejnych latach.

Co do zasady działalność państwowych jednostek budżetowych finansowana jest bezpośrednio z budżetu państwa, a nie z funduszy celowych lub innych źródeł pozabudżetowych. Fundusze wsparcia jednostek, o których mowa powyżej, stanowią odstępstwo od tej zasady, należy jednak podkreślić, że fundusze te nie zostały powołane po to, aby gromadzić środki z budżetu państwa na przyszłe wydatki, lecz po to, aby umożliwić określonym ustawowo podmiotom, na przykład jednostkom samorządu terytorialnego, finansowe wsparcie formacji podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w realizacji ich ustawowych zadań.

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. Przekazanie Ministrowi Finansów materiałów planistycznych na 2021 r. i 2022 r. po terminie określonym w nocie budżetowej.

Zgodnie z § 19a pkt 1 noty budżetowej, przy opracowaniu materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2021 dysponenti powinni przedłożyć formularze, o których mowa w § 13 ust. 1 (w tym: OPBD, OPBW, DPC, PZ, PZ-UE, SUS, EMRE, BW-I, SOM, PR-Z, PE, F-NSS (BP), F-NSS (BE), N-IT, PFC²⁹) w terminie 12 dni od otrzymania od Ministra Finansów pisma przekazującego wstępne kwoty wydatków i wyjściowe kwoty wydatków, o których mowa w § 11 ust. 1 noty budżetowej. Minister Finansów przekazał ww. pismo Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 28 lipca 2020 r., zatem termin określony w § 19a pkt 1 noty budżetowej upłynął 10 sierpnia 2020 r.

Jak wynika z potwierdzenia przekazania materiałów planistycznych za pomocą systemu TREZOR, materiały planistyczne dotyczące dochodów i wydatków w części 42 oraz planu finansowego Państwowego Funduszu Rekompensacyjnego zostały przekazane 11 sierpnia 2020 r., tj. jeden dzień po terminie określonym w nocie budżetowej.

(akta kontroli str. 39-54 /plik 354/, 2473)

W przypadku materiałów planistycznych na 2022 r., sporządzonych na formularzach, o których mowa w § 13 ust. 1 noty budżetowej, termin na przekazanie przez dysponenta części 42 wyżej wskazanych formularzy planistycznych wynosił 16 dni od otrzymania od Ministra Finansów pisma przekazującego wstępne kwoty wydatków i wyjściowe kwoty wydatków, o których mowa w § 11 ust. 1 noty budżetowej. Minister Finansów przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji ww. pismo w dniu 20 lipca 2021 r., zatem termin określony w § 13 ust. 1 noty budżetowej upłynął 5 sierpnia 2021 r.

²⁹ formularz PFC - Projekt planu finansowego państwowego funduszu celowego

Materiały dotyczące planowanych dochodów i wydatków na 2022 r. zostały przekazane do Ministerstwa Finansów 6 sierpnia 2021 r., tj. dzień po terminie określonym w nocie budżetowej.

(akta kontroli str. 76 /plik 021/, 2723)

Jak podał Dyrektor Departamentu Budżetu, jednodniowe opóźnienie w przekazaniu formularzy planistycznych na 2021 r. względem terminu określonego w nocie budżetowej spowodowane było koniecznością skompilowania obszernego materiału planistycznego w skróconym, 12-dniowym terminie. Poinformował, że wydłużenie terminu zostało w trybie roboczym uzgodnione z Ministerstwem Finansów i, zdaniem Dyrektora, nie spowodowało zakłóceń w procesie opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2021. Natomiast jednodniowe opóźnienie przekazania wyżej wymienionych formularzy planistycznych na 2022 r. spowodowane było wpływaniem korespondencji przekazującej wstępne limity wydatków do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pod koniec dnia pracy. Korespondencja ta została przekazana do Departamentu dopiero następnego dnia i ten dzień przyjęto jako wyznacznik do terminu wymaganego § 13 ust. 1 noty budżetowej.

(akta kontroli str. 2959-2960)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że termin przekazania Ministrowi Finansów materiałów planistycznych został uregulowany w nocie budżetowej. W przepisach nie przewidziano możliwości wydłużenia tego terminu w przypadkach wskazanych w powyższych wyjaśnieniach.

2. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 noty budżetowej, dysponenti opracowują lub przedstawiają materiały do projektu budżetu państwa wraz z omówieniem, uwzględniając w szczególności, że każda zmiana poziomu wydatków lub kosztów powinna być szczegółowo uzasadniona przedstawioną w tym zakresie kalkulacją oraz podaniem przyczyn tej zmiany, w szczególności podstawy prawnej.

Przekazane do kontroli omówienia do formularzy planistycznych na 2021 i 2022 r. dla części 42 *Sprawy wewnętrzne*, nie zawierają uzasadnień wzrostu planowanych wydatków w ujęciu rok do roku, co stanowi naruszenie ww. przepisu.

(akta kontroli str. 39-53 /pliki 331-383/, 76-78 /pliki 006-034/, 2489-2501, 2541-2546, 2550, 2555, 2583, 2602-2603, 2616-2640, 2661-2664, 2709-2721, 2762-2768, 2771-2772, 2776, 2805-2806, 2824-2842, 2848-2854, 2981-2986 /plik 201/)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu, w pismach limitowych przekazywanych do poszczególnych dysponentów byli oni informowani o konieczności opracowania projektu planu zgodnie z przepisami noty budżetowej, w tym zgodnie z jej przepisem § 5 ust. 1 pkt 1 oraz wytycznymi określonymi przez Ministra Finansów. Otrzymane następnie dane, zarówno przy planowaniu na 2021 r., jak i 2022 r., były weryfikowane pod względem zgodności z przekazanym limitem, spełnieniem warunków formalnych i właściwości merytorycznej, a w razie niespełnienia tych warunków druki OPBD i OPBW były odrzucane przez system TREZOR, bądź kierowana była prośba do dysponenta o dokonanie korekty w zakresie pozostałych druków planistycznych. Na podstawie otrzymanych danych zostały sporządzone uzasadnienia do planów dochodów i wydatków, w tym na finansowanie inwestycji w każdej z części budżetowych oddzielnie, do formularza DPC w części 42 *Sprawy wewnętrzne* w zakresie dotacji podmiotowych, do druków planistycznych PZ i PZ(UE) oraz F-NSS (BP) i F-NSS (BE).

(akta kontroli str. 2437-2438)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność weryfikacji przez pracowników Departamentu Budżetu, koordynujących prace w zakresie planowania wydatków przez podległych dysponentów, kompletności i poprawności otrzymywanej dokumentacji w kontekście spełnienia wszystkich wymogów określonych w § 5 ust. 1 pkt 1 noty budżetowej, w tym także wymogu dotyczącego omówienia zmiany poziomu wydatków.

3. W wyniku analizy zgodności danych zawartych w druku planistycznym OPBW, dotyczącym planowania wydatków budżetu państwa w części 42 na 2021 r., z danymi zawartymi w innych materiałach planistycznych stwierdzono niezgodność prezentowanych danych. W przekazanym do Ministerstwa Finansów druku OPBW na 2021 r., w rozdziale 75415 *Zadania ratownictwa górskiego i wodnego* wydatki ujęto w § 2820 *Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom* w wysokości 19 703 tys. zł i w § 6230 *Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych* w wysokości 17 000 tys. zł. Natomiast w formularzu DPC *Wykaz jednostek, dla których zaplanowano dotacje celowe*, stanowiącym załącznik do formularza OPBW, wskazano, że w rozdziale 75415, w § 2820 zaplanowano na 2021 r. wydatki w wysokości 36 703 tys. zł, a w § 6230 nie zaplanowano żadnych wydatków.

(akta kontroli str. 39-53 /pliki 333, 340/, 2486, 2547)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Budżetu, w formularzu OPBW kwoty wykazane zostały we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej i wysokościach. Natomiast w DPC omyłkowo wykazano całą planowaną kwotę w § 2820. Formularz DPC nie został skorygowany. Ministerstwo Finansów nie zgłosiło potrzeby dokonania korekty, a takie ujęcie nie miało wpływu na układ dotacji w załączniku nr 8 pkt 2 *Jednostki, dla których zaplanowano dotacje celowe* do projektu ustawy budżetowej na 2021 rok, bowiem w załączniku tym dotacje są prezentowane w rozdziałach w kwotach ogółem.

(akta kontroli str. 2350)

Pomimo że – jak wskazał Dyrektor Departamentu Budżetu – powyższa pomyłka nie miała wpływu na prezentację danych w ustawie budżetowej na rok 2021, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność poprawnej prezentacji danych kwotowych w formularzach stanowiących załączniki do głównego formularza prezentującego planowane wydatki, tj. formularza OPBW. Załączniki te, stanowiące uszczegółowienie planu wydatków pod względem ich podziału rzeczowego, służą Ministrowi Finansów między innymi do bieżącej analizy realizacji planu w trakcie roku, winny więc zawierać rzetelne dane.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia planowanie wydatków przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Plany wydatków na lata 2021-2022 opracowano na podstawie przepisów noty budżetowej. Formularze planistyczne przekazane do MSWiA przez dysponentów drugiego i trzeciego stopnia były weryfikowane w Departamencie Budżetu pod względem zgodności planowanych wydatków z limitem przekazanym przez Ministra Finansów oraz pod względem formalnym i merytorycznym.

Plany wydatków budżetu państwa w części 42 *Sprawy wewnętrzne* na 2021 r. i 2022 r. zostały opracowane na podstawie aktualnych materiałów planistycznych przedstawionych przez dysponentów drugiego i trzeciego stopnia podległych dysponentowi tej części.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie:

- opóźnień przekazywania formularzy planistycznych dotyczących wydatków budżetu państwa w 2021 r. i 2022 r.,
- braku niektórych informacji w omówieniach do złożonych formularzy,
- niezgodności prezentacji danych w formularzach OPBW i DPC na 2021 r.

nie miały wpływu na prawidłowość przebiegu procesu planowania wydatków w części 42.

OBSZAR

4. Opracowanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (dalej także: *ustawa o realizacji prawa do rekompensaty*)³⁰, państwowy fundusz celowy – *Fundusz Rekompensacyjny* przeznaczony jest na finansowanie wypłat świadczeń pieniężnych z tytułu rekompensat za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz na obsługę wypłat tych świadczeń.

Przychodami Funduszu Rekompensacyjnego są przede wszystkim wpływy ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i wpływy z tytułu odpłatnego korzystania z mienia ZWRSP. Środki z tych źródeł, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przekazuje do MSWiA w formie zaliczek kwartalnych, w wysokości ustalonej w rocznym planie finansowym ZWRSP, w terminie 30 dni po zakończeniu kwartału. Rozliczenie roczne następuje w terminie 14 dni po zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi sprawozdania finansowego ZWRSP. Przychody FR na lata 2021–2022 zostały ustalone na podstawie projektu planu finansowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w którym określona jest wysokość kosztów zasilenia tego funduszu. Dysponent Funduszu Rekompensacyjnego nie ma wpływu na wysokość tych przychodów.

Planowane przychody FR na 2021 r. wyniosły 401 900 tys. zł, z tego 391 900 tys. zł stanowiły planowane przychody ze sprzedaży nieruchomości oraz dzierżawy mienia pochodzącego z ZWRSP i 10 000 tys. zł odsetki od wolnych środków przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie.

Przychody FR na 2022 r. zostały zaplanowane w kwocie 390 340 tys. zł, tj. o 11 560 tys. zł (o 2,9%) niższej od określonej w ustawie budżetowej na rok 2021. Różnica dotyczyła planowanych przychodów ze sprzedaży nieruchomości oraz dzierżawy mienia pochodzącego z ZWRSP.

(akta kontroli str. 15-16, 570-572, 579-582)

W projektach planu finansowego FR na rok 2021 i na rok 2022 koszty realizacji zadań ustalono w takiej samej wysokości, tj. 410 000 tys. zł, z tego: 407 000 tys. zł na wypłatę rekompensat oraz 3000 tys. zł na obsługę tych wypłat. Wielkości te odpowiadały zaplanowanym kosztom Funduszu na 2019 r. i 2020 r.

MSWiA zaplanowało wysokość wypłat rekompensat przy założeniu realizacji około 3000 wypłat w ciągu roku, przy przeciętnej wysokości wypłaconej rekompensaty wynoszącej około 50 tys. zł. Pozostałą część planowanych środków zamierzano przeznaczyć na ewentualną wypłatę rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości o znacznej wartości (ordynacje rodowe)³¹.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2097.

³¹ Uzasadnienie do projektu budżetu w części 17 *Administracja publiczna* na 2021 r. i na 2022 r. przekazane Ministrowi Finansów.

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej podał między innymi, że przy planowaniu kosztów Funduszu Rekompensacyjnego analizowane są wydatki Funduszu od momentu rozpoczęcia wypłat rekompensat oraz brane są pod uwagę przewidywane wydatki FR w kolejnych latach. Kwota wypłat w danym roku uzależniona jest od liczby decyzji wojewodów potwierdzających prawo do rekompensaty oraz od wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami RP, za które przyznano przedmiotowe prawo. Zwrócił uwagę, że wysokość jednej rekompensaty kształtuje się na poziomie od kilkudziesięciu złotych do kilkudziesięciu milionów złotych oraz że obecnie toczą się postępowania w sprawach dotyczących przyznania prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości o znacznej wartości.

(akta kontroli str. 15-16, 564-567 /pliki 9-16/, 575-578, 615-633)

Departament Administracji Publicznej MSWiA prowadzi zbiorcze zestawienie wypłaconych rekompensat na podstawie miesięcznych informacji przekazywanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Od 2009 r. gromadzone są dane dotyczące nierozpatrzonych wniosków o przyznanie prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP. Dane te są przekazywane przez wojewodów w cyklach półrocznych. Wojewodowie przesyłają informacje o nierozpatrzonych wnioskach, postępowaniach i rozstrzygnięciach w sprawach zabużańskich z podziałem na liczbę decyzji: potwierdzających prawo do rekompensaty, odmawiających potwierdzenia prawa do rekompensaty oraz umarzających postępowania.

Wartość nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami RP ustalana jest przez rzeczoznawcę majątkowego na końcowym etapie postępowania, po wydaniu postanowienia wojewody o pozytywnej ocenie spełnienia ustawowych wymogów przez strony postępowania. Wysokość rekompensat określana jest w decyzji wojewody zgodnie z operatem szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego.

Dysponent Funduszu nie był w stanie dokładnie określić wysokości wydatków Funduszu Rekompensacyjnego na kolejne lata, gdyż liczba decyzji wojewodów potwierdzających prawo do rekompensaty w poszczególnych latach jest zmienna, ponadto zróżnicowana jest wysokość jednej rekompensaty.

Wojewodowie wydali 1113 takich decyzji w 2018 r., 815 w 2019 r. i 633 w 2020 r.

W 2018 r. wypłacono 3183 rekompensaty, których średnia wysokość wyniosła 68,1 tys. zł. W latach 2019-2020 wypłacono odpowiednio 2763 rekompensaty (o średniej wysokości 46,1 tys. zł) i 1932 rekompensaty (51 tys. zł).

Wysokość jednej rekompensaty kształtowała się:

- od 120,05 zł do 14 mln zł w 2018 r.,
- od 172,54 zł do 4,4 mln zł w 2019 r.,
- od 26,39 zł do 9 mln zł w 2020 r.

Na koniec roku 2018, 2019 i 2020 nierozpatrzonych przez wojewodów zostało odpowiednio: 38 690, 36 010 oraz 35 268 wniosków o przyznanie prawa do rekompensaty.

(akta kontroli str. 575-578, 702-707, 829-831)

Wartość rekompensat pozostałych do realizacji na etapie projektowania ustawy budżetowej na rok 2021 i na rok 2022 wyniosła odpowiednio 3,9 mld zł i 3,5 mld zł. MSWiA przewiduje, że zakończenie postępowań potwierdzających prawo do rekompensaty nastąpi w 2030 r. Przy szacowaniu wartości rekompensat pozostałych do realizacji brano pod uwagę średnią kwotę wypłaconej rekompensaty na osobę,

liczbę nierozpatrzonych wniosków oraz średnią liczbę osób uprawnionych, przypadających na jeden wniosek.

(akta kontroli str. 697-700)

MSWiA na etapie planowania ustawy budżetowej na 2021 r. i 2022 r. nie sporządziło kalkulacji planowanych kosztów FR na 2021 i 2022 r. Opis nieprawidłowości zamieszczono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 568-578, 843-848)

Na etapie sporządzania projektu planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego na 2021 r. obliczono, że stan FR na początek 2021 r. wyniesie 694 562 tys. zł. Do obliczenia przyjęto następujące założenia:

- stan funduszu na początek 2020 r. (wykonanie na koniec 2019 r.) w wysokości 998 846 tys. zł,
- przewidywane wykonanie (PW) przychodów w 2020 r. w kwocie 132 874 tys. zł (na którą złożyły się przychody z ZWRSP i odsetki od wolnych środków przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie w planowanej wysokości 118 350 tys. zł oraz ujęte w ewidencji księgowej należności z lat ubiegłych dotyczące nienależnie wypłaconych rekompensat wraz z odsetkami 14 524 tys. zł,
- przewidywane wykonanie kosztów realizacji zadań w 2020 r. w wysokości 437 158 tys. zł, w tym zwrot przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR) środków nadpłaconych na Fundusz w 2019 r. – 27 158 tys. zł.

Ponadto obliczono, że stan Funduszu na koniec 2021 r. wyniesie 686 462 tys. zł (stan FR na początek 2021 r. – 694 562 tys. zł, planowane przychody – 401 900 tys. zł i planowane koszty – 410 000 tys. zł).

Przy sporządzaniu projektu planu finansowego FR na 2022 r. ustalono stan Funduszu na początek 2022 r. w wysokości 995 515 tys. zł. Do obliczenia przyjęto następujące założenia:

- stan funduszu na początek 2021 (wykonanie na koniec 2020 r.) w kwocie 1 008 109 tys. zł;
- PW przychodów w 2021 r. w kwocie 402 299 tys. zł dotyczące planowanych wpłat z ZWRSP i odsetek od wolnych środków przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów (401 900 tys. zł) oraz przypisane należności z lat ubiegłych dotyczące nienależnie wypłaconych rekompensat wraz z odsetkami (399 tys. zł);
- PW kosztów realizacji zadań w 2021 r. w wysokości 414 893 tys. zł, w tym 4893 tys. zł z tytułu zwrotu środków nadpłaconych przez KOWR w 2020 r.

Ponadto sporządzając projekt planu finansowego Funduszu na 2022 r. obliczono, że stan Funduszu na koniec 2022 r. wyniesie 975 855 tys. zł (założono, że stan Funduszu na początek 2022 r. wyniesie 995 515 tys. zł, planowane przychody w kwocie 390 340 tys. zł i planowane koszty – 410 000 tys. zł).

(akta kontroli str. 15-16, 685-691, 695-699, 708-713, 828, 832-842)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zaplanowanie wysokiego stanu funduszu, który w badanym okresie miał utrzymywać się na poziomie około 1 mld zł. Zdaniem NIK w przypadku objęcia zadań finansowanych obecnie z FR finansowaniem z budżetu państwa środki te mogłyby zostać wykorzystane na bieżące cele, obniżając deficyt budżetu państwa.

Odnosząc się do tej kwestii, Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej podał: *Mając na uwadze planowane wypłaty rekompensat o znacznej*

wartości wynikające m.in. z rozpatrywania wniosków dotyczących ordynacji rodowych, jak również łączną wysokość rekompensat pozostałych do realizacji, szacowaną na kilka miliardów złotych, brak jest uzasadnienia dla przekazania środków funduszu na inne cele.

Ponadto dysponent funduszu, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 roku w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. poz. 1864), oddaje Ministrowi Finansów środki finansowe w zarządzanie terminowe.

Zgodnie z powyższym środki finansowe Funduszu Rekompensacyjnego, które nie są wykorzystywane do realizacji bieżących wypłat rekompensat i obsługi tych wypłat, zarządzane są przez Ministra Finansów.

Jak wynika z analizy wykonania planu Funduszu w latach 2019-2020, stan tego funduszu także w tamtym okresie był wielokrotnie wyższy od jego przychodów i kosztów. Ponadto całkowita, rozłożona na wiele lat wartość rekompensat pozostałych do realizacji odszkodowań odpowiada wysokości niespełna 0,7% wydatków budżetu państwa planowanych na rok 2022. Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem NIK, należy rozważyć włączenie środków funduszu do budżetu państwa oraz objęcie zadań finansowych z funduszu finansowaniem budżetowym. Zwłaszcza że przychody funduszu nie są powiązane z realizowanymi z jego środków zadaniami, a koszty ponoszone w związku z realizacją zadań są znacząco niższe od planowanych (w latach 2019-2020 stanowiły zaledwie 31% planu), przez co znacząca część środków funduszu nie była wykorzystywana. Warto zauważyć, że przy ustalaniu planu finansowego FR na 2021 r. założono, że środki funduszu zmniejszą się z 998 846 tys. zł na początek 2020 r. do 694 562 tys. zł na początek 2021 r. Tymczasem środki te wzrosły, przekraczając na początek 2021 r. 1 008 109 tys. zł.

(akta kontroli str. 568-572)

Do należności FR planowanych na koniec 2021 r. i 2022 r. odpowiednio w wysokości 240 302 tys. zł i 217 240 tys. zł zaliczały się wpłaty z ZWRSP, przekazywane w formie zaliczki za IV kwartał 2021 r. (225 330 tys. zł) i IV kwartał 2022 r. (217 240 tys. zł), oraz należności z tytułu nienależnie wypłaconych rekompensat wraz z odsetkami według stanu na koniec 2021 r. (14 972 tys. zł).

(akta kontroli str. 15-16, 710-711, 723-724)

W dniu 11 sierpnia 2020 r. projekt planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego na rok 2021 został przekazany, wraz z uzasadnieniem, do Ministerstwa Finansów na formularzu PFC. Projekt ten nie uległ zmianie na dalszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2021.

Projekt planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego na rok 2022 został przekazany Ministrowi Finansów, wraz z uzasadnieniem, w dniu 6 sierpnia 2021 r. Projekt ten został uwzględniony bez zmian w przekazanym do Sejmu RP projekcie ustawy budżetowej na rok 2022.

(akta kontroli str. 564-567 /pliki 009-016/, 615-633, 2957-2964)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. MSWiA nie przedstawiło kontrolerom dokumentacji zawierającej szczegółowe założenia i wyliczenie kwoty kosztów ujętych w projektach planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego na 2021 r., a także na 2022 r., w wysokości 410 000 tys. zł.

Dysponent części 42 w uzasadnieniach projektów planów finansowych wskazał jedynie, że na planowaną kwotę kosztów FR składają się planowane wypłaty rekompensat w kwocie 407 000 tys. zł i koszty obsługi rekompensat w kwocie 3000 tys. zł (prowizja dla BGK i wynagrodzenie za usługę asysty technicznej, serwisu i migracji Systemu Informatycznego Rejestrów). Wskazał też, że kwota wypłat rekompensat oszacowana została przy założeniu realizacji około 3000 wypłat rekompensat w ciągu roku, przy przeciętnej wysokości wypłacanej rekompensaty wynoszącej około 50 tys. zł. Pozostałą część planowanych środków zamierzano przeznaczyć na ewentualną wypłatę rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości o znacznej wartości (ordynacje rodowe). W uzasadnieniu, dysponent nie przedstawił jednak, w jaki sposób skalkulowano wyżej wymienioną, „pozostałą część planowanych środków”, która wynosiła 257 000 tys. zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej wyjaśnił, jakie założenia stanowiły podstawę przyjęcia ww. kosztów w planach finansowych FR na rok 2021 i na rok 2022, w tym odnośnie konieczności zabezpieczenia wypłat rekompensat osobom uprawnionym, m.in. z tytułu pozostawienia nieruchomości o znacznej wartości poza obecnymi granicami RP.

NIK nie kwestionuje konieczności zabezpieczenia wypłat rekompensat osobom uprawnionym, w tym z tytułu pozostawienia nieruchomości (poza obecnymi granicami RP) o znacznej wartości. Za nieprawidłowość jednak uznaje nieudokumentowanie sposobu wyliczenia kwoty kosztów ujętej w projektach planów finansowych FR na 2021 r. i 2022 r., w szczególności w zakresie środków na ewentualną wypłatę rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości o znacznej wartości (257 000 tys. zł).

(akta kontroli str. 568-578, 843-848)

2. Formularze planistyczne PFC na 2021 r. i 2022 r. wraz z uzasadnieniem zostały przekazane Ministrowi Finansów z jednodniowym opóźnieniem, tj. z naruszeniem terminów określonych odpowiednio: w § 19a pkt 1 noty budżetowej (przy sporządzaniu materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2021) i w § 13 ust. 1 noty budżetowej (przy opracowaniu materiałów na rok 2022). Nieprawidłowości te zostały opisane w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2957-2964)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przy planowaniu kosztów realizacji zadań Funduszu Rekompensacyjnego uwzględnił przepisy ustawy o realizacji prawa do rekompensaty. Z kolei przy planowaniu przychodów uwzględnił źródła określone w art. 16 ust. 2 tej ustawy, w szczególności z tytułu wpływów ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i odpłatnego korzystania z mienia ZWRSP.

Na etapie planowania ustaw budżetowych na 2021 r. i 2022 r., MSWiA zgromadziło dane o wypłaconych rekompensatach i liczbie wniosków o przyznanie prawa do rekompensaty, nierozpatrzonych przez wojewodów oraz oszacowało kwotę rekompensat pozostałych do realizacji. Sporządzenie projektów planów finansowych FR nie zostało poprzedzone jednak sporządzeniem kalkulacji kosztów FR na 2021 r. i 2022 r., co zdaniem NIK było postępowaniem nierzetelnym.

Dysponent części 42 sporządził projekty planów finansowych Funduszu Rekompensacyjnego na rok 2021 i na rok 2022 na formularzu PFC określonym w załączniku nr 27 do noty budżetowej.

Formularze planistyczne PFC zostały przekazane, wraz z uzasadnieniem, Ministrowi Finansów z jednodniowym opóźnieniem, tj. z naruszeniem terminów określonych odpowiednio: w § 19a pkt 1 noty budżetowej (przy sporządzaniu materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2021) i w § 13 ust. 1 noty budżetowej (przy opracowaniu materiałów na rok 2022).

OBSZAR

5. Weryfikacja materiałów planistycznych innych dysponentów i podział środków

Opis stanu faktycznego

Departament Funduszy Europejskich w MSWiA został wyznaczony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do pełnienia, od 23 listopada 2017 r., funkcji Organu Odpowiedzialnego za zarządzanie wydatkami i ich kontrolę w ramach Funduszu Azylu Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego³².

W dniu 10 lutego 2020 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazał Ministrowi Finansów zbiorczy formularz planistyczny PF-UE (BP)³³ w zakresie zadań finansowanych w ramach FAMI i FBW, zgodnie § 10 ust. 4 noty budżetowej³⁴. Na 2021 r. w ww. formularzu zaplanowano wydatki ogółem w wysokości 373 301 tys. zł.

W związku z korektą PF-UE (BP) przekazaną dnia 26 lutego 2020 r. plan wydatków na rok 2021 r. został zwiększony do kwoty 413 310 tys. zł. Powodem tego zwiększenia było przedłużenie czasu realizacji projektów przez beneficjentów środków w części 42.

W dniu 10 sierpnia 2020 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazał Ministrowi Finansów aktualizację formularza PF-UE (BP) w zakresie FAMI i FBW. Łączne planowane wydatki na rok 2021 wyniosły 496 576 tys. zł. W dniu 28 sierpnia 2020 r. przekazany został skorygowany formularz PF-UE (BP). W wyniku wprowadzonych korekt planowane wydatki na 2021 r. wyniosły 483 847 tys. zł.

Aktualizacja formularzy PF-UE (BP) przekazanych do MF wynikała z uwzględnienia w nich realnych kwot przekazanych przez dysponentów na drugim etapie planowania. Zmiany w harmonogramach wydatkowania środków na projekty w ramach FAMI i FBW wynikały między innymi z procedur zamówień publicznych oraz ze stanu epidemii COVID-19.

Na etapie planowania ustawy budżetowej na 2022 r., 8 lutego 2021 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazał Ministrowi Finansów formularz planistyczny PF-UE (BP) w zakresie zadań finansowanych w ramach FAMI i FBW. Na 2022 r. zaplanowano wydatki w wysokości 430 145 tys. zł.

Formularz planistyczny PF-UE (BP) na 2022 r. został uaktualniony na drugim etapie planowania budżetowego 10 sierpnia 2021 r. w związku ze zmianami porozumień finansowych z beneficjentami – łączna kwota planowanych przez Organ Odpowiedzialny wydatków nie zmieniła się, tj. wyniosła 430 145 tys. zł.

Materiały planistyczne przekazane przez dysponentów sprawdzano pod względem ujęcia w nich środków na finansowanie projektów, które przeszły pomyślnie ocenę i które były przedmiotem porozumienia finansowego. Departament Funduszy

³² tj. Instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego oraz Instrumentu na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz.

³³ Planowane wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (bez WPR) oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) w ramach budżetu państwa.

³⁴ W przepisie tym jako termin przekazania formularzy wskazano dzień 8 lutego, który w 2020 r. przypadał w sobotę. Pierwszym dniem roboczym po tym terminie był więc 10 lutego.

Europejskich, przed podpisaniem porozumienia finansowego z poszczególnymi beneficjentami, tj. na etapie oceny projektów, weryfikował je pod względem kwalifikowalności ich wydatków oraz celowości i gospodarności wydatkowania środków finansowych. Weryfikowana była także poprawność opracowania formularzy.

(akta kontroli str. 23-53 /pliki 001-133/, 974-991, 992-999 /pliki 001-061/, 1000-1023)

Departament Funduszy Europejskich przygotował również zbiorcze formularze PZ-UE w zakresie budżetu państwa i budżetu środków europejskich na 2021 i 2022 r., na podstawie danych otrzymanych od beneficjentów Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

(akta kontroli str. 2216-2302)

W 2021 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji otrzymał od 12 wojewodów wypełnione formularze BW-IA - *Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem (aktualizacja)* w zakresie przejść granicznych. Zgodnie z § 9 ust. 6 noty budżetowej, do dnia 8 lutego 2021 r. Minister poinformował wojewodów o akceptacji formularzy. Z pozostałych czterech wojewodów, trzech³⁵ nie planowało wydatków majątkowych w rozdziale 60031 - *Przejścia graniczne* na rok 2022 r. W jednym przypadku wojewoda nie przekazał do MSWiA formularza BW-IA w zakresie przejść granicznych na rok 2022, a MSWiA nie podjęło działań, aby wyegzekwować od wojewody ten obowiązek, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 55-68 /pliki 9-59/, 1600-1644, 1681-1682 /pliki 19-21/, 1691)

W MSWiA dokonano weryfikacji i akceptacji ww. formularzy BW-IA, o czym poinformowano wojewodów.

(akta kontroli str. 1600-1644, 1661-1670, 1681-1682 /pliki 13-21/, 1691-1692)

Działając na podstawie § 12 ust. 7 noty budżetowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonał terminowego podziału pomiędzy wojewodów kwoty wydatków majątkowych dla działu 600 *Transport i łączność* i rozdziału 60031 *Przejścia graniczne* na 2021 r. i 2022 r. Minister uregulował kwestię podziału w *procedurze planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych*. Zgodnie z procedurą, w Ministerstwie opracowuje się, na podstawie wniosków zgłaszanych przez wojewodów, roczny plan inwestycyjny na przejściach granicznych. Jego przyjęcie jest równoznaczne z podziałem limitów wydatków majątkowych na te przejścia.

(akta kontroli str. 55-68 /pliki 69-92/, 70-81 /pliki 43-56 i pliki 85-97/, 1652-1660, 1681-1682 /pliki 9-10 i pliki 22-27/, 1692-1694)

Dokonując podziału wydatków na rok 2021 dla działu 600 *Transport i łączność* i rozdziału 60031 *Przejścia graniczne* pomiędzy wojewodów, wskazano dwa cele priorytetowe: dostosowanie przejść granicznych do wykonywania kontroli fitosanitarnej oraz zakup i montaż bramek do automatycznej kontroli granicznej. Wojewodowie wnioskowali na 2021 r. o środki w łącznej kwocie 101 890 tys. zł na realizację 148 zadań. Minister podzielił pomiędzy wojewodów środki w wysokości 38 279 tys. zł, równej limitowi przekazanemu przez Ministra Finansów, które zostały przeznaczone na 34 inwestycje (wartość wnioskowanych środków na te inwestycje wyniosła 45 033,4 tys. zł). Realizacji celów priorytetowych służyło 10 zadań na łączną kwotę 33 105 tys. zł, w tym dziewięć zadań o najwyższej wartości.

³⁵ Wojewoda lubuski, opolski i świętokrzyski.

(akta kontroli str. 55-68 /plik 60 i pliki 63-64/, 1671-1680, 1681-1682 /pliki 1-6/, 1692-1694)

Dokonując podziału wydatków majątkowych na 2022 r. w dziale 600 *Transport i łączność* i rozdziale 60031 *Przejścia graniczne* pomiędzy wojewodów, w przeciwieństwie do roku poprzedniego, Minister nie wskazał celów priorytetowych. Według MSWiA rzetelne podzielenie całości kwoty 36 107 tys. zł w oparciu o złożone przez wojewodów wnioski nie było możliwe, ponieważ w większości nie spełniały one wymogów określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp, który przewiduje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny. W związku z tym Minister, występując do Ministra Finansów z wnioskiem o utworzenie w budżecie państwa rezerwy celowej „Budowa, modernizacja i wyposażenie przejść granicznych” (część 83 budżetu państwa, poz. 22) w łącznej wysokości 58 377 tys. zł, zgłosił do rezerwy również kwotę 4186 tys. zł, która stanowiła różnicę pomiędzy otrzymanym limitem, a wartością wniosków, które uzyskały pozytywną rekomendację.

(akta kontroli str. 70-81 /plik 1 i pliki 40-41/, 1671-1680, 1681-1682 /pliki 1-6 i pliki 19-21/, 1692-1694, 1700-1702, 2981-2986 /plik 171/)

Analiza potrzeb realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych związanych z funkcjonowaniem przejść granicznych dokonywana była w oparciu o informacje przekazywane przez wojewodów we wnioskach, w których między innymi należało podać uzasadnienie pilności realizacji zadania, tj. czy realizacja zadania jest konieczna, czy nie ma możliwości rozwiązania problemu w inny sposób, jakie będą konsekwencje zaniechania realizacji zadania, jakie są przyczyny zgłoszenia zadania. Na podstawie szczegółowej analizy ośmiu zadań (po cztery na 2021 r. i 2022 r.) stwierdzono, że MSWiA zastosowało przejrzyste kryteria podziału wydatków oraz dokonywało oceny ich celowości i efektywności. Dofinansowanie na lata 2021-2022 otrzymały między innymi zadania, które miały przyczynić się do zwiększenia przepustowości przejścia granicznego, skrócenia czasu kontroli granicznej oraz zwiększenia skuteczności rozpoznania minersko-pirotechnicznego i neutralizacji tych zagrożeń na terenie przejścia granicznego.

(akta kontroli str. 55-68 /plik 67/, 70-81 /plik 42/, 1671-1680, 1681-1682 /pliki 1-6/, 1692-1694)

Zgodnie z § 13 ust. 15 noty budżetowej większość wojewodów przedstawiło Ministrowi informacje w zakresie rozdziału 60031 *Przejścia graniczne*, zawarte w formularzach OPBW i BW-I. W latach 2021-2022 nie odnotowano wpływu powyższych materiałów od trzech wojewodów, a materiały przekazane przez czterech wojewodów były niepełne. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji w MSWiA wynika, że powyższe materiały mają charakter informacyjny, ponieważ nota budżetowa nie nakłada na Ministra obowiązku weryfikacji lub wykorzystania tych informacji, a ponadto formularze te są przekazywane ministrowi już po podziale limitów na następny rok budżetowy.

(akta kontroli str. 1645-1660, 1681-1682 /pliki 7-12/, 1695)

Wojewodowie przekazywali Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie przepisu § 13 ust. 6 noty budżetowej, formularze: PZ, SUS, BW-I, BZS i BZSA na 2021 r. i 2022 r. oraz informacje zawarte w formularzach OPBD i OPBW w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej. Po zapoznaniu się z ich zawartością stwierdzono niekompletność przekazanych danych. W przypadku planowania wydatków na 2021 r. siedmiu wojewodów nie przekazało Ministrowi wszystkich wymaganych formularzy, a na 2022 r. pięciu wojewodów.

(akta kontroli str. 2972 /pliki 001-017/, 2981-2986 /pliki 040/)

Jak wynika z informacji Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego, dotyczącej weryfikacji otrzymanych od wojewodów wyżej wymienionych formularzy planistycznych, z uwagi na fakt, iż wojewodowie to samodzielni dysponenti danej części budżetu państwa, z otrzymaną dokumentacją tylko się zapoznano. W Departamencie nie dokonywano dodatkowej weryfikacji ani analizy porównawczej ww. materiałów planistycznych z projektem ustawy budżetowej. W świetle obowiązujących przepisów, w tym noty budżetowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych nie dokonuje czynności związanych z podziałem lub weryfikowaniem przedstawionych przez wojewodów, jako samodzielnych dysponentów części budżetu państwa, planowanych wydatków w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej. Nie ma w tym zakresie obowiązków ani uprawnień. Z części 85/02 – 85/32 budżetu państwa, których dysponentami są poszczególni wojewodowie, finansowane są wydatki komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej i komend powiatowych/miejskich PSP. Zatem to właśnie wojewodowie, w ramach ustalonego przez Ministra Finansów limitu wydatków, określają środki finansowe na zadania Państwowej Straży Pożarnej dla poszczególnych dysponentów im podległych, w tym komendanta wojewódzkiego PSP w zakresie wydatków komendy wojewódzkiej PSP oraz komend powiatowych/miejskich PSP.

(akta kontroli str. 2956)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu, wymóg określony w § 13 ust. 6 noty budżetowej stanowi, iż wskazane w przedmiotowym przepisie formularze dotyczące planowania dochodów i wydatków w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej są przedstawiane przez wojewodów Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w takim samym terminie, w jakim Minister, jako dysponent części budżetowych 17, 42, 43 i 80, przedkłada Ministrowi Finansów projekt budżetu państwa oraz projekty planów finansowych właściwych jednostek. Zbieżność tych terminów oraz brak danych o wielkościach przekazanych przez Ministra Finansów limitów dla wojewodów powoduje, że nie ma praktycznie możliwości odniesienia się do tych materiałów z zakresu merytorycznym i liczbowym. Nie znając bowiem wielkości limitów, działań i priorytetów wojewodów oraz kryteriów podziału na poszczególne działy, nie można ocenić poprawności, celowości i zasadności ich opracowania. Dyrektor Departamentu Budżetu wskazał, że będzie podejmował starania, aby dokonać zmian w nocie budżetowej w celu rezygnacji z tego przepisu lub umożliwienia jego praktycznej realizacji.

(akta kontroli str. 2952)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jest ministrem właściwym m.in. w sprawach bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, powinien więc zapewnić sobie możliwość sprawowania kontroli nad realizacją zadań z tego zakresu przez inne organy administracji publicznej. W tym celu powinien wymagać od wojewodów przekazania mu danych, o których mowa w nocie budżetowej, a następnie poddać te dane analizie pod kątem celowości, skuteczności i efektywności.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

MSWiA nie wystąpiło do wojewody kujawsko-pomorskiego o przekazanie, zgodnie z § 9 ust. 6 noty budżetowej, formularza BW-IA w zakresie przejść granicznych na 2022 r.

Wojewoda kujawsko-pomorski nie przekazał w 2021 r. do MSWiA formularza BW-IA na rok 2022 w zakresie przejść granicznych, mimo iż w grudniu 2020 r. wnioskuje do MSWiA o wpisanie zadań do planu rocznego na 2022 r. w zakresie wydatków majątkowych w ramach podziału limitu wydatków budżetowych na przejścia graniczne, a w projekcie ustawy budżetowej na 2022 r. w części 85/04 *Województwo kujawsko-pomorskie*, w rozdziale 60031 *Przejścia graniczne* zaplanowano kwotę wydatków majątkowych w wysokości 608 tys. zł. Zastępca Dyrektora Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji wyjaśnił, że nieotrzymanie powyższych formularzy nie wywołuje skutków po stronie ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a Minister dokonuje czynności jedynie wobec przedstawionych formularzy i nie posiada uprawnień do wymagania od wojewodów przekazania powyższych dokumentów. NIK zauważa, że skoro zgodnie z § 9 ust. 6 noty budżetowej właściwi wojewodowie przedstawiają ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych formularze BW-IA w zakresie przejść granicznych, a Minister dokonuje ich weryfikacji i akceptacji, to na podstawie tego przepisu należało wystąpić do wojewody kujawsko-pomorskiego o przekazanie formularza BW-IA.

(akta kontroli str. 55-68 /pliki 9-59/, 70-81 /plik 48 i pliki 124-125/, 1600-1644, 1662, 1666-1667, 1681-1682 /pliki 13-21/, 1691)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia planowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydatków na FAMI i FBW. Najwyższa Izba Kontroli również pozytywnie ocenia prowadzone w MSWiA czynności obejmujące weryfikację przedstawionych przez wojewodów formularzy BW-IA w zakresie przejść granicznych oraz podział pomiędzy wojewodów wydatków na rok 2021 i 2022 w dziale 600 *Transport i łączność* i rozdziale 60031 *Przejścia graniczne*. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na niepodejmowaniu przez MSWiA działań w celu przedstawienia ministrowi formularza BW-IA do akceptacji przez jednego z wojewodów, ze względu na jednostkowy charakter, nie miała wpływu na powyższą ocenę.

IV. 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. Weryfikowanie formularzy BW-IA w celu eliminacji błędów.
 2. Dokonywanie analiz zakupów ujmowanych w formularzu BW-IA dla części 42 budżetu państwa pod kątem prawidłowości i rzetelności ich planowania oraz właściwe dokumentowanie tych analiz.
 3. Dokumentowanie przyjętych założeń i sposobu wyliczenia wysokości planowanych kosztów FR ujmowanych w materiałach planistycznych przekazywanych Ministrowi Finansów.
 4. Podejmowanie działań mających na celu zobowiązanie właściwych wojewodów do przekazywania do MSWiA formularzy BW-IA w zakresie przejść granicznych, zgodnie z § 9 ust. 6 noty budżetowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, grudnia 2021 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis