



**Wiceprezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**  
*Jacek Kościelniak*

Warszawa, dnia 04 maja 2010 r.

**Pan**  
**Jerzy Miller**  
**Minister Spraw Wewnętrznych**  
**i Administracji**

KOB- 4400-02-01-10/2010

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

*Szanowny Panie Ministrze,*

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne, przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego oraz Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 22 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne. Jednocześnie informuję Pana Ministra, że Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała również wykonanie budżetu państwa w 2009 r. przez Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu, Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej oraz Komendanta Centralnego Ośrodka Straży Granicznej w Koszalinie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Zastrzeżenia NIK dotyczyły: niedostosowania planu finansowego Policji do potrzeb związanych z terminowym regulowaniem pozapłacowych świadczeń na rzecz funkcjonariuszy, niskiej skuteczności

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

windykacji zaległości w dochodach budżetowych, niewystarczającej efektywności w zarządzaniu projektami współfinansowanymi ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz niepełnej realizacji zadania zastąpienia funkcjonariuszy pracownikami cywilnymi objętego Programem modernizacji<sup>2</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego oraz Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe.

## **1. Dochody**

W 2009 r. plan dochodów w części 42 budżetu państwa – Sprawy wewnętrzne został wykonany w kwocie 102.256,3 tys. zł, tj. w 127,7% planu. W porównaniu do 2008 r. dochody były wyższe o 24 740,3 tys. zł, tj. o 31,9%.

Na koniec 2009 r. należności budżetowe wyniosły 58 689,2 tys. zł i wzrosły w porównaniu do poprzedniego roku o 11,2%. Zaległości w dochodach na koniec 2009 r. wyniosły 47.918,4 tys. zł, co stanowiło 81,6% należności budżetowych. Nie nastąpiła poprawa w windykacji należności, której niska skuteczność od kilku lat utrzymuje się na porównywalnym poziomie. Stosunek zaległości do należności budżetowych w 2007 r. kształtował się na poziomie 82,7%, a w 2008 r. wyniósł 79,1%

## **2. Wydatki**

W ustawie budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r.<sup>3</sup> plan wydatków w części 42 – Sprawy wewnętrzne został ustalony w kwocie 17.539.143 tys. zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r.<sup>4</sup>, wydatki w części 42 zmniejszono do kwoty 16.512.490 tys. zł. Minister SWiA o przewidywanych ograniczeniach budżetowych w uruchamianiu środków na wydatki w kwocie 1.026.653 tys. zł został poinformowany przez Ministra Finansów w lutym 2009 r., co skutkowało ograniczeniem realizacji zadań przez podległych dysponentów już w pierwszym kwartale 2009 r.

W trakcie roku budżetowego wydatki w części 42 zostały zwiększone środkami z rezerw budżetowych per saldo o 516.092,8 tys. zł (o 3,1%) do kwoty 17.028.582,8 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2009 r. wyniosło 16.991.882,4 tys. zł (99,8% planu po zmianach), w porównaniu do 2008 r. było wyższe o 1 439.198,5 tys. zł, tj. o 9,3%.

<sup>2</sup> „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-20011.”

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 10, poz. 58 ze zm.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

Niewykorzystane środki budżetowe w kwocie 28.859,8 tys. zł zwrócono terminowo i w pełnej wysokości na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Zmniejszenia planowanych wydatków w kwocie 802.054 tys. zł, dokonano w Policji w związku z nowelizacją ustawy budżetowej, przy czym plan ograniczeń wydatków był wprowadzony już na początku roku ze względu na obniżone zasilenia w środki budżetowe. W efekcie został istotnie zmniejszony plan wydatków rzeczowych Policji do poziomu znacznie odbiegającego od potrzeb realizowanych w latach poprzednich, tj. do 762 mln wobec 1.162 mln zł w 2007 r. i 1.077 mln zł w 2008 r. Skutkowało to m.in. zakłóceniami w terminowym regulowaniu zobowiązań oraz pozapłacowych świadczeń pieniężnych na rzecz funkcjonariuszy. Wg stanu na 30 listopada 2009 r. zobowiązania Policji z tytułu świadczeń wyniosły 139,4 mln zł, w tym wymagalne 103,8 mln zł. Zobowiązania te zostały w znacznej części uregulowane w grudniu 2009 r., a ich stan na koniec 2009 r. spadł do 32.423 tys. zł, w tym wymagalnych do 2.016 tys. zł. Na bieżąco regulowane były opłaty za media, paliwo oraz pokrywane koszty postępowań przygotowawczych, przy czym terminy płatności były w miarę możliwości przesuwane.

Powyższa sytuacja była precedensowa. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dalsze ograniczanie środków budżetowych na finansowanie działalności Policji spowoduje obniżenie zdolności do wykonywania jej ustawowych zadań. Nieterminowe regulowanie należności policjantów naraża Skarb Państwa na zapłatę odsetek oraz na utratę zaufania funkcjonariuszy. Jest to jednocześnie działanie niezgodne z celami ustawy modernizacyjnej, której realizacja miała m.in. usprawnić działania tej formacji i wzmocnić motywacyjny system uposażeń funkcjonariuszy Policji.

Wykorzystanie środków z rezerw budżetowych w 2009 r. uległo poprawie w stosunku do 2008 r. W 2009 r. środki z rezerwy ogólnej wydatkowano w kwocie 9.242,5 tys. zł (95,9%), a środki z rezerw celowych w kwocie 516.947,2 tys. zł, co stanowiło 96,6%. W 2008 r. wskaźnik wykorzystania środków z rezerw wynosił odpowiednio: 31,8% i 78,3%. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła wykorzystania tych środków niezgodnie z przeznaczeniem.

Niższe od planowanego wykorzystanie środków z rezerwy ogólnej spowodowane było głównie niewydatkowaniem 350 tys. zł środków przeznaczonych na zapewnienie prawidłowej realizacji śledztwa prowadzonego przez Centralne Biuro Śledcze KGP, dotyczącego wykorzystania automatów do gier niezgodnie z przepisami ustawy. Środki nie zostały wykorzystane, ponieważ powołani w tej sprawie biegli nie zdążyli wydać opinii.

Najniższe wykorzystanie środków z rezerw celowych, tj. 61,1% wystąpiło w poz. 33 - Środki na informatyzację oraz upowszechnianie szerokopasmowego dostępu do Internetu. Z ogólnej kwoty 2.510,9 tys. zł środków przeniesionych z tej pozycji wykorzystano 1.534,5 tys. zł. Środki były przeznaczone na realizację przez Ministerstwo zakupu usług dotyczących zapewnienia utrzymania systemów informatycznych<sup>5</sup>. Przyczyną niewykorzystania środków było zawarcie umów na realizację zadań we wrześniu 2009 r. (środki otrzymano w czerwcu 2009 r.) co spowodowało, że opłaty serwisowe wniesiono jedynie za trzy miesiące. Natomiast usługi konsultacyjne w zakresie modyfikacji Systemu Informatycznego Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej Epuap odbyły się dopiero w styczniu 2010 r. (środki otrzymano w październiku 2009 r.).

W części 42 – Sprawy wewnętrzne w 2009 r. zaplanowano realizację zadań finansowanych w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) w wysokości 86.354,1 tys. zł, z czego wydatkowano kwotę 80.385,6 tys. zł. W ramach NMF i MF EOG wdrażano 38 projektów, które realizowane były przez: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dot. pomocy technicznej i szkoleń), Policję (m.in. dot. przygotowania do prowadzenie teleinformatycznej rejestracji i sprawdzania danych osób; wymiany informacji z zakresu Schengen drogą radiową), Straż Graniczną (m.in. dot. zakupu sprzętu transportowego, wymiany sprzętu i oprogramowania do kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy państwowej, zakupu urządzeń do daktyloskopii), Władzę Wdrażającą Programy Europejskie (m.in. dot. systemu monitoringu portu w Gdyni). Niewydatkowana część środków została zwrócona przez beneficjentów.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że proces wykorzystywania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wymaga analizy. Przykładowo Komenda Główna Policji wykorzystwała część środków NMF na zmniejszenie wydatków budżetowych poniesionych w ramach środków krajowych na zakup 25 pojazdów osobowych operacyjno-konwojowych<sup>6</sup>. Tym samym realizacja projektu nie skutkowałą zwiększeniem wyposażenia jednostek Policji, gdyż dotyczyła środków transportu już wcześniej nabytych przez tę formację.

Komendant Główny Straży Granicznej zrealizował projekt 2/2/2008/EFPI<sup>7</sup> - Organizowanie powrotów przymusowych, o wartości 4.764,2 tys. zł, osiągając spodziewane

<sup>5</sup> Środki przeznaczone były na zakup usługi serwisu pogwarancyjnego Systemu Bezpieczeństwa Polskiej Domeny Lokalnej sTESTA oraz Platformy Transportowej SDH wraz z systemem zasilania węzłów teletransmisyjnych, zapewnienie utrzymania systemów informatycznych Krajowego Centrum Certyfikacji Elektronicznej, Krajowego Repozytorium oraz Centrum Certyfikacji Systemów Kontroli Dokumentów.

<sup>6</sup> Projekt PL0234.

<sup>7</sup> EFPI – Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów.

efekty rzeczowe, tj. wydalenie określonej ilości cudzoziemców nielegalnie przebywających na terenie kraju. Jednocześnie Straż Graniczna nie dopełniła wymogów formalnych związanych z jego realizacją. Część wydatków w kwocie 781,6 tys. zł zaplanowanych na osiągnięcie wskaźnika 3.000 cudzoziemców doprowadzonych do granicy w celu wydalenia (tj. 78,3% wydatków na osiągnięcie tego wskaźnika), przeznaczono na wydatki dotyczące wydaleń droga lotniczą. Tym samym projekt, zgodnie z zapisem art. 3 ust. 1 porozumienia finansowego 2/EFPI/2009<sup>8</sup>, powinien być odpowiednio zmodyfikowany w tym zakresie. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę – w kontekście prawidłowości rozliczeń z UE - na celowość dokonania przez MSWiA, jako Instytucji Odpowiedzialnej, stosownej modyfikacji projektu w zakresie przyjętego budżetu, w trybie przewidzianym w art. 9 ust. 2<sup>9</sup> Porozumienia finansowego.

### **3. Zatrudnienie i wynagrodzenia**

W 2009 r. przeciętne zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych finansowanych w ramach części 42 budżetu państwa w 2009 r, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 146.149 osób i było niższe o 5.529 osób, tj. o 3,6% od planowanego. Niepełne zatrudnienie wystąpiło głównie w Policji (nieobsadzono 3.746 stanowisk), w Straży Granicznej (1.019 stanowisk) i w Biurze Ochrony Rządu (335 stanowisk). W porównaniu do 2008 r. stan zatrudnienia w części 42 budżetu państwa zwiększył się o 1.014, tj. 0,7%.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę Pana Ministra na niepełne wykorzystanie środków z Programu modernizacji przeznaczonych na zastąpienie funkcjonariuszy pracownikami cywilnymi, w szczególności przez Komendanta Głównego Policji (nie wykorzystano 501 tys. zł, tj. 5,2% kwoty planowanej na to przedsięwzięcie) oraz przez Komendanta Głównego PSP (471 tys. zł – 4,8% planu).

Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w ogólnej kwocie 7.245.798,8 tys. zł, co stanowiło 99,9% kwoty planowanej. W 2009 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wyniosło w 2009 r. 3 850 zł i było wyższe od wynagrodzenia w 2008 r. o 208 zł, tj. o 5,7%. Najwyższy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto na 1 pełnozatrudnionego wystąpił w rozdziale 75301 - Świadczenia pieniężne

---

<sup>8</sup> Art. 3 ust. 1 porozumienia stanowi, że: „Na realizację projektu przewidziano kwotę dofinansowania określoną w Karcie Projektu, stanowiącej załącznik Nr 2 do niniejszego porozumienia, z przeznaczeniem na pokrycie wyłącznie wydatków kwalifikowanych w ramach Projektu, zgodnych z załącznikiem nr 1 do Karty Projektu <<Budżet>>”.

<sup>9</sup> Art. 9 ust. 1, 2, 4, 5 porozumienia stanowi, że: „ 1. W przypadku zmiany okoliczności wdrażania Projektu porozumienie finansowe może zostać zmienione aneksem lub poprzez modyfikację Karty Projektu. 2. Modyfikacja Karty Projektu może zostać dokonana przez Instytucję Odpowiedzialną albo Zespół Międzyresortowy z urzędu albo na uzasadniony wniosek Partnera. (...). 4. Decyzja o modyfikacji Karty Projektu jest podejmowana, z zastrzeżeniem ust. 5 niniejszego artykułu, przez Instytucję Odpowiedzialną.

z zaopatrzenia emerytalnego, tj. w Zakładzie Emerytalno-Rentowym i wyniosło 3.699 zł, co stanowiło 114,6% wynagrodzenia w 2008 r. (w grupie zatrudnienia „osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń” – 3.668 zł, co stanowiło 165,5% wynagrodzenia w 2008 r.). Wysoki wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto na 1 pełnozatrudnionego wystąpił również w rozdziale 75070 - Centrum Personalizacji Dokumentów. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w tym rozdziale wyniosło 4.116 zł, co stanowiło 120,2% wynagrodzenia 2008 r. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę Pana Ministra, że wskaźnik wzrostu płac w ww. jednostkach znacznie odbiegał od ustalonego na poziomie 3,9% w ustawie budżetowej.

W okresie od marca do grudnia 2009 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wypłacane były na poziomie wynagrodzenia z grudnia 2008 r., co spełniało wymogi ustawy z 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej strefie budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw<sup>10</sup>.

#### **4. Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego**

W 2009 r. wykonane przychody Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego wyniosły 7.179 tys. zł i były wyższe o 5.602 tys. zł, tj. o 255% od planowanych. W porównaniu do 2008 r. przychody były niższe o 1.205,0 tys. zł, tj. o 15%.

Zrealizowane wydatki wyniosły 9.980 tys. zł i były wyższe od planowanych o 103% (5.079 tys. zł). W porównaniu do 2008 r. wydatki były wyższe o 2.419 tys. zł, tj. o 63,7%. Środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem Funduszu, tj. na realizację zadań inwestycyjnych oraz na modernizację uzbrojenia i wyposażenia jednostek podległych Panu Ministrowi (m.in. na remonty i modernizację obiektów Straży Granicznej i Policji, zakup kamer z zestawem do rejestracji zdarzeń, zakup osłon balistycznych i tarcz ochronnych).

#### **5. Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców**

W 2009 r. wykonanie przychodów funduszu wyniosło 101.839 tys. zł i było o 37% wyższe od planowanych przychodów w kwocie 74.237 tys. zł. Powodami wzrostu dochodów Funduszu m.in. było powstawanie nowych stacji kontroli pojazdów zobligowanych do odprowadzania opłat od wykonywanych przeglądów okresowych pojazdów, a także wzrost kursu euro, który stosowany jest przez firmy ubezpieczeniowe do rozliczeń.

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 33, poz. 254

Na koniec 2009 r. Fundusz CEPIK posiadał należności w kwocie 7.709 tys. zł. Należności wymagalne wyniosły 1.233 tys. zł, co stanowiło 15,9% należności i były niższe o 202 tys. zł od należności wymagalnych na koniec 2008 r., tj. o 14%. Dotyczyły one składek i opłat od podmiotów zobowiązanych do ich wnoszenia na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym. Instrumenty prawne do ich skutecznego dochodzenia Minister SWiA otrzymał dopiero z dniem 12 czerwca 2009 r., tj. wraz z wejściem w życie noweli ww. ustawy, na mocy której opłaty ewidencyjne uznane zostały jako należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy – ordynacja podatkowa.

Wydatki Funduszu zamknęły się kwotą 103.987 tys. zł, co stanowiło 63,3% planu wydatków (164.164 tys. zł). Realizacja wydatków inwestycyjnych wyniosła 24.328 tys. zł, co stanowiło 38,2% planu (63.652 tys. zł). Niewykorzystane środki stanowiły rezerwę na wypadek podjęcia decyzji o dalszej rozbudowie systemu SI CEPiK. Zawarcie stosownych umów w dniu 31 grudnia 2009 r. spowodowało, że realizacja planowanych na ten rok zadań (bieżących i inwestycyjnych) na łączną kwotę 25.157 tys. zł została przeniesiona na 2010 r. Niewykorzystane w 2009 r. środki Funduszu CEPiK były lokowane na lokatach terminowych, co skutkowało uzyskiwaniem odsetek odprowadzonych na dochody budżetu państwa (do 11 czerwca 2009 r.) oraz zwiększeniem przychodów tego Funduszu (od 12 czerwca 2009 r.).

## **6. Prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie roczną sprawozdawczość budżetową sporządzoną przez dysponenta głównego oraz Dyrektora Generalnego MSWiA.

Sprawozdania łączne: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-34, Rb-FM, Rb-N, Rb-Z, Rb-30, Rb-31 i Rb-34 zostały sporządzone zgodnie ze sprawozdaniem jednostkowym oraz z zachowaniem obowiązujących terminów.

W ocenie NIK, roczne sprawozdania budżetowe Ministerstwa jako dysponenta III stopnia, przedstawiają prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, zobowiązań oraz stanu środków na rachunkach bankowych w 2009 r. Sprawozdania zostały sporządzone w wymaganych terminach.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- zabezpieczenie w planie finansowym Policji środków w wysokości umożliwiającej terminowe regulowanie zobowiązań powstałych z mocy prawa,
- poprawę skuteczności windykacji należności,

- usprawnienie procedur dotyczących zarządzania środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych zapewniających ich efektywne wykorzystanie.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

Z poważaniem

