



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB-4100-04-05/2012

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2012 r.

Pan
ppłk SG Mariusz Piętka
Komendant
Nadwiślańskiego Oddziału
Straży Granicznej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego przeprowadziła kontrolę wykonania budżetu państwa w 2011 r. przez Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej, zwanego dalej Komendantem NOSG, w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 26 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie budżetu państwa w 2011 r. w ramach części 42 oraz pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej przez Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej. Zastrzeżenia dotyczą stwierdzonych nieprawidłowości w toku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rezerwację i dostawę biletów lotniczych oraz niecelowego zawarcia w styczniu 2010 r. umowy z osobą fizyczną w zakresie obsługi prawnej świadczonej na rzecz Biura Prawnego Komendy Głównej Straży Granicznej (KGSG) i dokonania wydatków w związku z powyższą umową w sposób niecelowy i nieoszczędny.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny częściowe:

1. Dochody

NIK pozytywnie ocenia wykonanie przez Komendanta NOSG dochodów budżetowych. Komendant NOSG zrealizował w 2011 r. dochody budżetowe w kwocie 371 tys. zł, co stanowiło 39 % kwoty planowanej, tj. 946 tys. zł. Niższa od planu realizacja dochodów wynikała głównie ze zmiany ujmowania w ewidencji księgowej wpływów z tytułu zwrotu kosztów deportacji przez organizację FRONTEX. Dochody były przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w pełnych kwotach i terminowo.

Należności budżetowe NOSG na koniec 2011 r. wyniosły 232,9 tys. zł i uległy zwiększeniu o 24,8 % w stosunku do należności na koniec 2010 r. (186,6 tys. zł). Zaległości na koniec 2011 r. wyniosły 232,9 tys. zł.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Komendant NOSG prawidłowo podejmował czynności w celu dochodzenia należności. Nie stwierdzono przypadków przedawnienia zaległości.

2. Wydatki

NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia dokonanie przez Komendanta NOSG wydatków budżetowych.

Plan wydatków na 2011 r. został ustalony na kwotę 230.442 tys. zł, a w trakcie roku budżetowego został zmniejszony do 191.862 tys. zł, tj. o 38.580 tys. zł (16,7 %). Wykonanie wydatków wyniosło 191.009 tys. zł, tj. 99,5 % planu po zmianach. W porównaniu do 2010 r. wydatki były wyższe o 6.303 tys. zł, tj. o 3,4 %.

Wykonanie wydatków według grup ekonomicznych kształtowało się następująco: świadczenia na rzecz osób fizycznych – zaplanowano 7.540 tys. zł, wydatkowano 8.169 tys. zł, wydatki bieżące – zaplanowano 222.249 tys. zł, wydatkowano 180.021 tys. zł, wydatki majątkowe – nie zaplanowano środków, wydatkowano 482 tys. zł, współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – zaplanowano 653 tys. zł, wydano 2.337 tys. zł.

Niewykorzystane środki budżetowe w wysokości 91,7 tys. zł zostały terminowo zwrócone na rachunek dysponenta głównego.

NIK stwierdziła, iż w toku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rezerwację i dostawę biletów lotniczych wystąpiły nieprawidłowości polegające na:

1. w postępowaniu 13/FI/10 wszczętym 4 października 2010 r.:

- naruszeniu art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (PZP), poprzez ustalenie wartości zamówienia na kwotę 95 tys. zł na podstawie łącznej wartości opłat agencyjnych pobieranych za rezerwację biletu przez agenta lotniczego (bez ceny samego biletu), a nie łącznej wartości biletów (wraz z opłatą agencyjną) zakupionych w roku poprzednim lub kwoty zaplanowanej na zakup biletów. Wartość biletów lotniczych wraz z opłatą agencyjną zakupionych przez NOSG w 2011 r. wyniosła 1.821 tys. zł, a w latach poprzedzających, jak i w okresie następnych 12 miesięcy kwota wydana przez NOSG na zakup biletów lotniczych przekraczała 125 tys. euro;

- w konsekwencji przyjęcia takiego sposobu ustalenia wartości zamówienia nie zrealizowano obowiązku wynikającego z § 1 pkt 1 ppkt a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 23 grudnia 2009 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, przekazywania Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich³ do ogłoszenia informacji o zamówieniu publicznym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, pomimo że rzeczywista szacunkowa wartość zamówienia przekraczała 125 tys. euro;

- naruszeniu art. 93 ust. 1 pkt 5 PZP poprzez unieważnienie postępowania bez wzywania wykonawców do złożenia ofert dodatkowych w trybie art. 91 ust. 5 w sytuacji gdy jedynym kryterium oceny ofert była cena.

2. w postępowaniu 22/FI/10 wszczętym 26 listopada 2010 r.:

- naruszeniu art. 34 ust. 1 PZP, poprzez ustalenie wartości zamówienia na kwotę 95 tys. zł na podstawie łącznej wartości opłat agencyjnych pobieranych za rezerwację biletu przez agenta lotniczego (bez ceny samego biletu), a nie łącznej wartości biletów (wraz z opłatą agencyjną) zakupionych w roku poprzednim lub kwoty zaplanowanej na zakup biletów. Wartość biletów lotniczych wraz z opłatą agencyjną zakupionych przez NOSG w 2011 r. wyniosła 1.821 tys. zł, a w latach poprzedzających, jak i w okresie następnych 12 miesięcy kwota wydana przez NOSG na zakup biletów lotniczych przekraczała 125 tys. euro;

- w konsekwencji przyjęcia takiego sposobu ustalenia wartości zamówienia nie zrealizowano obowiązku wynikającego z § 1 pkt 1 ppkt a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 23 grudnia 2009 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, przekazywania Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich⁴ do ogłoszenia informacji o zamówieniu publicznym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, pomimo że rzeczywista szacunkowa wartość zamówienia przekraczała 125 tys. euro;

- określenia warunków udziału w postępowaniu w sposób naruszający uczciwą konkurencję, tj. poprzez wprowadzenie do powtórzonego postępowania wymogu udokumentowania doświadczenia w rezerwacji i dostarczaniu biletów lotniczych na lotach pozaeuropejskich w ciągu trzech poprzednich lat dla co najmniej 10 osób deportowanych, faworyzującego dotychczasowego dostawcę biletów dla Straży Granicznej.

W ocenie NIK, wprowadzenie tego wymogu mogło być podyktowane dążeniem do zminimalizowania liczby uczestników postępowania a nie rzeczywistymi potrzebami zamawiającego.

² Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.

³ Dz. U. z 2009 r., nr 224, poz. 1795

⁴ Dz. U. z 2009 r., nr 224, poz. 1795

Wskazane naruszenia przepisów ustawy PZP stanowiły również naruszenie dyscypliny finansów publicznych, której mowa w art. 17 ust. 1 pkt. 3 i 4 oraz ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵.

NIK stwierdziła, że wbrew § 9 ust. 4 wytycznych nr 102 Komendanta NOSG z 4 czerwca 2007 r. w sprawie organizacji zamówień publicznych prowadzonych w NOSG, niewyznaczono w treści umów osób odpowiedzialnych za realizację umów po stronie zamawiającego.

Kontrola wykazała, że zamawiający nie weryfikował prawidłowości wykonywania umowy. W związku z tym nie miał możliwości sprawdzenia czy wykonawca, zgodnie z treścią umowy, dostarczał bilety lotnicze w najkorzystniejszych cenach. W przypadku wystąpienia takich sytuacji, zamawiający nie mógł więc naliczyć ewentualnych kar umownych w wysokości 5% wartości ceny biletów, do czego był uprawniony na podstawie § 6 umowy.

W toku kontroli ustalono, że w dniu 26 stycznia 2010 r. Komendant NOSG, mjr Mariusz Piętka, po przeprowadzeniu postępowania w trybie z wolnej ręki, zawarł na okres trzech lat z Panem umowę-zlecenia. Zleceniobiorca, za ryczałtowe wynagrodzenie wynoszące 6,0 tys. zł miesięcznie, zobowiązał się do sporządzania na rzecz Biura Prawnego KG SG stanowisk do projektów aktów prawnych kierowanych do KGSG w ramach uzgodnień międzyresortowych i wewnątrzresortowych, projektów stanowisk Komendanta Głównego SG wobec kierowanych do niego wystąpień organów państwowych i publicznych oraz opiniowania pod względem legislacyjnym projektów aktów prawnych opracowywanych w KG SG. Ustalono, że w związku z powyższą umową w 2011 r. wypłacono zleceniobiorcy 72 tys. zł.

W ocenie NIK, zawarcie w styczniu 2010 r. umowy pomiędzy Komendantem NOSG a Panem , w przedmiotowym zakresie było niecelowe. Zadania te należały do zakresu zadań Biura Prawnego KGSG. W toku kontroli nie przedstawiono (poza czterema stronami odręcznych zapisków bez daty i podpisu autora) dokumentacji świadczącej o fakcie realizowania przez zleceniobiorcę przedmiotu umowy. Brak dokumentacji w powyższym zakresie potwierdził również Komendant Główny KGSG. Jako rezultat wykonania umowy przez zleceniobiorcę Dyrektor Biura Prawnego KGSG przedstawił natomiast dokumenty wytworzone wyłącznie przez pracowników i funkcjonariuszy Biura Prawnego KGSG i podpisane przez kierownictwo Biura Prawnego KGSG, a nie przez zleceniobiorcę. W związku z powyższym wydatki poniesione w 2011 r. na realizację tej umowy, dokonane zostały z naruszeniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, co NIK ocenia jako niegospodarne.

3. Wykonanie planu wydatków budżetu środków europejskich

W 2012 r. NOSG nie planował i nie dokonywał wydatków z budżetu środków europejskich.

4. Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

NIK pozytywnie ocenia zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia w NOSG. W NOSG w 2011 r. zatrudnionych było przeciętnie 1.564 osoby, w tym 211 osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, 167 członków korpusu służby cywilnej i 1.186 funkcjonariuszy. Wydatki na wynagrodzenia w 2011 r. wyniosły 65.532 tys. zł

5. Pogotowie kasowe

Wysokość pogotowia kasowego określono na 100.000 zł dla kasy przy Al. Niepodległości, 100.000 zł dla kasy przy ul. 17 stycznia oraz 10.000 USD, 10.000 EUR i 5.000 GBP dla kasy walutowej, co było uzasadnione koniecznością utrzymania środków na wydatki funduszu operacyjnego i służbowych podróży zagranicznych, związanych głównie z deportacją.

6. Opłaty abonamentowe

NIK pozytywnie ocenia dokonywanie przez NOSG opłat abonamentowych za korzystanie z odbiorników radiowych i telewizyjnych. W 2011 r. NOSG dokonał na opłaty abonamentowe, dotyczące odbiorników NOSG

⁵ Dz. U. z 2005 r., nr 14, poz. 114 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

i Komendy Głównej Straży Granicznej, wydatków w wysokości 118 tys. zł stosownie do liczby użytkowanych odbiorników, w tym 60 tys. zł jednorazowo za 2012 r. za 185 telewizorów i 397 odbiorników radiowych

7. Oddziałowy Fundusz Wsparcia Straży Granicznej

NIK pozytywnie ocenia realizację Oddziałowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej. Przychody i wydatki Funduszu w 2011 r. zaplanowano na 451 tys. zł. Po zmianach planowane przychody i wydatki zmniejszono do 146,8 tys. zł. Dokonano wydatków na kwotę 146,8 tys. zł, w tym 35 tys. zł na zakup materiałów i wyposażenia, 3 tys. zł na zakup pozostałych usług i 109 tys. zł na zakupy inwestycyjne.

8. Rzetelność ewidencji finansowo-księgowej i prawidłowość sprawozdań budżetowych

NIK wydaje opinię pozytywną w odniesieniu do wiarygodności ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji wydatków, stanowiącej podstawę do sporządzenia bieżących i rocznych sprawozdań budżetowych oraz w odniesieniu do kompletności i poprawności formalnej zapisów dowodów księgowych, ich bieżącej kontroli i dekretacji.

Uzasadnienie oceny wynika z przeprowadzonego badania 101 dowodów księgowych na kwotę 1.275 tys. zł dobranych metodą monetarną (MUS), tj. z prawdopodobieństwem wyboru proporcjonalnego do wartości zapisów księgowych oraz 23 dowodów o łącznej wartości 3.214 tys. zł wyspecyfikowanych jako próba celowa do szczegółowego badania wybranych pozycji z tytułu zakupu towarów i usług oraz wydatków majątkowych. W próbie objętej badaniem nie wystąpiły błędy mające wpływ na sprawozdawczość budżetową bieżącą i roczną.

9. Sprawozdawczość budżetowa

NIK pozytywnie ocenia roczne sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-70, Rb-N i Rb-Z, jako sporządzane terminowo i przedstawiające rzetelny i prawdziwy stan dochodów, należności, wydatków, zobowiązań oraz stan środków na rachunkach bankowych w 2011 r.

10. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

NIK nie formułowała wniosków po kontroli wykonania budżetu w 2010 r.

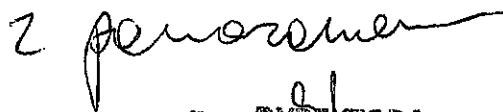
Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK wnioskuje o:

1. Wzmoczenie nadzoru nad postępowaniami o udzielanie zamówień publicznych w celu wyeliminowania nieprawidłowości.
2. Weryfikowanie prawidłowości wykonania zawartej umowy.
3. Odstąpienie od zlecania zadań w zakresie obsługi prawnej należących do właściwości komórki organizacyjnej KGSG.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych 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 ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.


p.o. DYREKTORA
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
