



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Cichosz

KPB – 4100-04-01/2013

P/13/093

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/093 Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 42 – Sprawy Wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego oraz Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Mariusz Rycerski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84525 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli T I str. 1-2)</li><li>2. Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84528 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli T I str. 3-4)</li><li>3. Krzysztof Śleszyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84529 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli T I str. 5-6)</li><li>4. Jacek Mrozek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84527 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli T I str. 7-8)</li></ol>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartłomiej Sienkiewicz, powołany w skład Rady Ministrów na urząd Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 lutego 2013 r. nr 1131-6-2013 o zmianie w składzie Rady Ministrów <sup>1</sup> . Jacek Cichoński, Minister Spraw Wewnętrznych powołany na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r., nr 1131-17-2011, o powołaniu w skład Rady Ministrów <sup>2</sup> . Wojciech Kijowski, Dyrektor Generalny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jako dysponent środków budżetu państwa trzeciego stopnia. (dowód: akta kontroli T I str. 18)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>3</sup>, wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 42.

NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia także wykonanie w 2012 r. planów finansowych funduszy celowych: Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (zwanego w dalszej części *FMBP*) oraz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (zwanego dalej *CEPiK*).

<sup>1</sup> M.P. z 2013 r., poz. 160.

<sup>2</sup> M.P. Nr 102, poz. 1027.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012<sup>4</sup> dochody w części 42 zostały zrealizowane w wysokości 89 490,2 tys. zł (tj. 107,3% planu). Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Wydatki cz. 42 zrealizowano w wysokości 17 851 179 tys. zł (tj. 99,2% planu po zmianach).

Powyższa ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli kwoty 154 758,8 tys. zł, stanowiącej 0,9% wydatków zrealizowanych w części 42 oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Skontrolowane w Ministerstwie wydatki zostały rzetelnie zaplanowane oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowane. W MSW rzetelnie sporządzono i zrealizowano plan wydatków budżetowych oraz celowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami gospodarowano środkami Funduszy, a ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację budżetu.

Przychody funduszu CEPiK zostały zrealizowane w kwocie 125 140 tys. zł (tj. 125% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej 2012 r.). Wydatki tego Funduszu zrealizowano w kwocie 69 836 tys. zł (59% planu). Niższa ich realizacja wynikała głównie z ograniczenia w 2012 r. wydatków na rozwój systemu informatycznego w związku z planowaną na lata 2013-2015, kosztowną, budową nowej jego wersji. Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 przychody FMBP zostały zrealizowane w kwocie 3 611,5 tys. zł (tj. 125%). Wydatki Funduszu zrealizowano w kwocie 7 413 tys. zł (71% planu po zmianach). Niższa ich realizacja wynikała z przyczyn niezależnych od dysponenta FMBP.

Minister sprawował określony w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup> (dalej *ufp*) nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne, o czym świadczą ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości, które dotyczyły:

- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych i gospodarowania majątkiem Ministerstwa,
- ujmowania w sprawozdawczości FMBP środków przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzenie, jako należności funduszu,
- naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup> (dalej *ustawa Pzp*),

<sup>4</sup> Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Dochody budżetowe

Opis  
stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, w związku z wynikami analizy przedkontrolnej, kontrola dochodów budżetowych w części 42 została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 42 zostały zaplanowane w kwocie 83 398 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 89 490,2 tys. zł, tj. 107,3% kwoty planowanej. Na wyższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów wpływ miały wyższe niż planowano dochody z tytułu kar umownych od niezrealizowanych w terminie umów<sup>7</sup>, mandatów i innych kar pieniężnych oraz zwrotów nienależnie pobranych świadczeń emerytalno-rentowych oraz grzywien.

(dowód: akta kontroli str. 19-21)

Największy udział w dochodach stanowiły dochody uzyskane z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych i prawnych oraz wpływów z różnych opłat (15 440,3 tys. zł, tj. 17%) w rozdziale 75404 - Komendy wojewódzkie Policji oraz dochody w rozdziale 75301 Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego (14 137,8 tys. zł, co stanowiło 16% udziału w dochodach).

(dowód: akta kontroli T I str. 19)

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty. W 2012 r., podobnie jak w roku 2011, nie udzielano ulg w spłacie należności.

(dowód: akta kontroli str. T I str. 25-28)

Ustalone  
nieprawidłowości

W wyniku badania ksiąg rachunkowych MSW stwierdzono, że na koniec I i II kwartału 2012 r. nie dokonano w Ministerstwie kwartalnego przypisu odsetek od niespłaconych w terminie należności, jak również aktualizacji przypisów dokonanych w latach wcześniejszych, co stanowiło naruszenie przepisów § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup> (dalej *rozporządzenie w sprawie zasad rachunkowości*). Zgodnie z ww. rozporządzeniem odsetki ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału, w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału. Należna wartość odsetek nie znalazła odzwierciedlenia w księgach rachunkowych, a także nie wykazano jej w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 na koniec I i II kwartału 2012 r. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego MSW przyczyną tego była pomyłka. Aktualizacji kwartalne odsetek dokonano na koniec III kwartału i w trakcie kontroli skorygowano roczne sprawozdanie Rb-27.

(dowód: akta kontroli T III str. 242-252)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych, a stwierdzoną nieprawidłowość uwzględniono w ocenie rzetelności ksiąg rachunkowych i sprawozdań budżetowych.

<sup>7</sup> W szczególności umowy na działalność sieci OST 112 (Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112) oraz umowy na wdrożenie i dalszą rozbudowę systemu informatycznego SI EMERY.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

## 2. Wydatki budżetowe

### 2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis  
stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 42 zaplanowano w wysokości 17 619 640 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa wyniosły 17 549 728 tys. zł, tj. 99,6% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o 383 017 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o 329 246 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na podwyżkę uposażeń funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu, wypłatę zryczałtowanego ekwiwalentu pieniężnego funkcjonariuszom Policji, SG, PSP i BOR<sup>9</sup> oraz budowę, rozbudowę, utrzymanie i funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego na terenie kraju.
- ze zwiększenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa o 10 848,7 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków BOR związanych z zakupem samochodów specjalnych, sprzętu i wyposażenia oraz zabezpieczeniem logistycznym działań związanych z ochroną polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i nieplanowanych zadań ochronnych realizowanych w 2012 r.; zakup 240 kompletów ekwipunku dla ratowników GOPR; przystosowanie pomieszczeń siedziby Rządowego Centrum Bezpieczeństwa do zadań związanych z Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 i posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, zakup świadczeń zdrowotnych dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia medycznego oraz dofinansowanie zadania pn. *Uruchomienie systemu Child Alert oraz prowadzenie telefonu interwencyjnego w sprawie zaginionych dzieci* 116 000.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 329 246 tys. zł, w części 42 wykorzystano 312 903 tys. zł, tj. 95%. Z kwoty 10 849 tys. zł, przyznanej w ramach rezerwy ogólnej, wykorzystano 10 102 tys. zł, tj. 93%. Środki uzyskane z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem.

W wyniku badania wykorzystania przez MSW, jako dysponenta III stopnia, środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 2 568,0 tys. zł (tj. 69,7% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych w wysokości 3 685,7 tys. zł) ustalono, że zwiększenia przeznaczone zostały na realizację zadań MSW, w tym m.in. na: Program Ogólnej *Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi*, Festiwal Filmowy z okazji Piątego Europejskiego Dnia Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi, wzmocnienie zdolności Ukrainy w zarządzaniu recepcją osób ubiegających się o przyznanie ochrony międzynarodowej oraz sfinansowanie wydatków związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy Policji od 1 lipca 2012 r. Środki z rezerwy ogólnej (300 tys. zł) zostały prawidłowo wydatkowane przez na zakup świadczeń zdrowotnych dla osób, o których mowa w art. 5a ust. 1-3 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli T I str. 72-83,91-128, str. T II str. 1-27)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis  
stanu faktycznego

Zrealizowane w części 42 wydatki wyniosły 17 851 179 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 532 985 tys. zł, tj. o 3%.

<sup>9</sup> Zryczałtowany ekwiwalent pieniężny wypłacono funkcjonariuszom Policji, SG, PSP i BOR wykonującym w okresie od 1 do 30 czerwca 2012 r. zadania bezpośrednio związane z zapewnieniem bezpieczeństwa podczas Turnieju UEFA EURO 2012, w czasie przekraczającym ustawową określoną tygodniową normę czasu służby

<sup>10</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (56,5% wydatków ogółem w części) i wyniosły 10 139 783 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach oraz w dziale 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (40,2% wydatków ogółem w części) i wyniosły 7 139 064 tys. zł, tj. 98,6% planu.

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra wyniosły 146 846 tys. zł (92,1% planu po zmianach) i stanowiły 0,8% wydatków w części 42.

Badaniem objęto 103 wydatki na ogólną kwotę 29 721,7 tys. zł (20,2% ogółu wydatków wykonanych w 2012 r. przez dysponenta trzeciego stopnia i 0,17% wydatków w części 42). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli MSW dokonywało tych wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, mieszczących się w planie finansowym MSW, a wydatki na zakupy towarów i usług oraz na roboty budowlane poprzedzone były procedurą przewidzianą w Prawie zamówień publicznych. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem m.in. na zakup licencji na użytkowanie oprogramowania oraz urządzeń i sprzętu komputerowego zabezpieczających działanie istniejących sieci, opłaty za użytkowanie oraz serwis oprogramowania systemowego bazodanowego i narzędziowego, wydatki bieżące MSW (w tym zakup energii elektrycznej, wody, c.o.), uregulowanie składek administracyjnych do Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji oraz opłaty za usługi telefonii komórkowej.

W 2012 r. w MSW nie zrealizowano dwóch zaplanowanych zadań. Przebudowa budynku nr 7 przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie nie została przeprowadzona z powodu przejścia użytkujących go jednostek do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Natomiast zadania dotyczące montażu ruchomej platformy towarowej w budynku MSW przy ul. Batorego 5 w Warszawie nie realizowano ze względu na zbyt długi okres doprecyzowania przedmiotu zamówienia. Z powodu wstrzymania płatności, w ograniczonym zakresie zrealizowano zadanie pn. przebudowa budynku przy ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie, remont i przebudowa budynku MSW przy ul. Zawrat 30 w Warszawie, zagospodarowanie terenu w rejonie ul. Batorego i Waryńskiego w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. T I str. 19-24, T II str. 28-55, T III str. 168-190)

## 2.2.1. Udzielanie zamówień publicznych przez MSW

Pośród 86 zadań ujętych w Rejestrze zamówień publicznych, kontrolą objęto cztery zamówienia na kwotę ogółem 16 015,8 tys. zł, z czego:

- a) dwa w trybie z wolnej ręki na łączną kwotę 14 886,8 tys. zł, dotyczące: zakupu prawa do użytkowania oprogramowania systemowego, bazodanowego i narzędziowego firmy IBM, eksploatowanego w systemie rejestrów państwowych i serwisem technicznym; rezerwacji i zakupu oraz dostarczania biletów na krajowe i zagraniczne przewozy lotnicze na rzecz administracji MSW;
- b) dwa w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 1 128 tys. zł, w tym zadanie finansowane z budżetu środków europejskich na świadczenie usług polegających na odbiorze, przewozie i dostarczaniu przesyłek w obrocie krajowym i zagranicznym na potrzeby projektu pn. 18/18<sup>11</sup> (kwota wydatku 20 tys. zł) i zadanie dotyczące remontu i przebudowy budynku MSW przy ul. Zawrat 30 w Warszawie.

Na realizację tych umów wydatkowano w 2012 r. ogółem 7 817,8 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że tryb wyłaniania wykonawców i przeprowadzania postępowania był zgodny z procedurami określonymi w ustawie *Pzp*.

(dowód: akta kontroli str. T II str. 107-202)

Ustalone  
nieprawidłowości

Minister Spraw Wewnętrznych, jako zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na usługi kurierskie<sup>12</sup> wskazał tylko trzy kategorie wagowe przesyłek, tj. do 0,5 kg, 5 kg i 40 kg, co spowodowało, że za przesyłki o wadze np. 0,55 kg płacono

<sup>11</sup> 18 Ludzkich historii na 18 października 2012 r.: Festiwal filmowy z okazji Szóstego Europejskiego Dnia przeciwdziałania handlowi Ludźmi

<sup>12</sup> Zamówienie nr 26/BAF-VI/UE/PN/12 o wartości 20 tys. zł na Sukcesywnie świadczenie usług polegających na odbiorze, przewozie i dostarczaniu przesyłek w obrocie krajowym i zagranicznym dla potrzeb realizacji projektu pn. 18/18 - 18 Ludzkich historii na 18 Października 2012: Festiwal filmowy z okazji Szóstego Europejskiego Dnia Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi wraz ze świadczeniami akcesoryjnymi potrzebnymi do należytej realizacji przedmiotu zamówienia.

wykonawcy, jak za przesyłki 5 kg, a za przesyłki 5,5 kg jak za przesyłki o wadze 40 kg. Analiza tego zamówienia wykazała, że nie realizowano przesyłek o wadze do 0,5 kg, a tylko 8 ze 153 przesyłek mieściło się w przyjętych górnych progach, zaś 107 to przesyłki o wadze 1 kg, za które płacono jak za przesyłki 5 kg. Wskazując przyczyny nieuwzględnienia dodatkowych progów wagowych w specyfikacji Minister wyjaśnił, że w realizowanym zamówieniu nośniki były przesyłane w tzw. bezpiecznych opakowaniach, które razem z materiałami informacyjnymi zwiększały wagę przesyłki.

Zamawiający mógł i powinien przewidzieć w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, że nośniki będą przesyłane w odpowiednich opakowaniach i na tej podstawie ustanowić przynajmniej próg o wadze 1 kg, oprócz progów 0,5 kg. Ustalony przez zamawiającego opis przedmiotu i kalkulacja wartości zamówienia nie zostały sporządzone z należytą starannością, zgodnie z wymogami art. 29 ust. 1 ustawy pzp. Podczas postępowania sami oferenci wskazywali, że ujęcie większej ilości progów byłoby bardziej korzystne dla Zamawiającego. W ocenie NIK ww. wydatki nie zostały dokonane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod, tj. zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 zgodnie z art. 175 ufp.

(dowód: akta kontroli T II str. 181- 192, T V str. 214-219)

NIK zwraca uwagę na powyższy przypadek, który niezależnie od wydatkowanych kwot, wskazuje jak istotne jest w opisie przedmiotu tego typu zamówienia, właściwe określenie potrzeb zamawiającego i dokonanie rzetelnej kalkulacji kosztów.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Wniosek o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr 12/BAF-VIWR/2012 (o wartości 19 040,4 tys. zł brutto) na *Zakup prawa do użytkowania oprogramowania systemowego, bazodanowego i narzędziowego firmy IBM, eksploatowanego w systemie rejestrów państwowych wraz z usługą aktualizacji i wsparcia producenta dla tego oprogramowania oraz serwis techniczny sprzętu komputerowego klasy mainframe, przez okres 12 miesięcy* zatwierdzony został dopiero w dniu 29 marca 2012 r., w sytuacji kiedy poprzednia umowa, przenosząca prawa do użytkowania oprogramowania będącego przedmiotem tego zamówienia wygasła z dniem 31 marca 2012 r. Zaprośzenie do negocjacji wysłane zostało 29 marca 2012 r., zaś negocjacje przeprowadzono w dniu 30 marca 2012 r. W trakcie kontroli Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, że czas na negocjacje był wystarczający, gdyż firma IBM była jedynym podmiotem na terenie Polski udzielającym licencji oraz dostawcą aktualizacji i wsparcia oprogramowania.

(dowód: akta kontroli T II str. 107-180)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień Ministra, bowiem w kontrolowanym okresie nie zaistniały żadne powody uzasadniające przeprowadzenie negocjacji dopiero na dzień przed wygaśnięciem prawa do użytkowania oprogramowania systemu Pesel II. Izba zwraca uwagę, że negocjacje z przedstawicielami firmy IBM w ostatnim dniu przed dniem wygaśnięciem umowy, były prowadzone pod wielką presją dla Zamawiającego, gdyż miał on świadomość, że niepodpisanie umowy w dniu 31 marca 2012 r. spowodowałoby zakłócenia w funkcjonowaniu rejestrów państwowych. NIK zauważa również, że w trakcie kontroli (w dniu 23 stycznia 2013 r.) rozpoczęto negocjacje wstępne z firmą IBM i w wyniku tych negocjacji wartość podpisanej umowy została obniżona o 27 % w stosunku do umowy z 2012 r., przy tym samym zakresie rzeczowym,

## 2.2.2. Wykonanie wydatków wg grup ekonomicznych

Opis  
stanu faktycznego

Realizacja wydatków wg grup ekonomicznych w cz. 42 przedstawiała się następująco: wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 9 761 406 tys. zł (54,7% ogółu wydatków), świadczenia na rzecz osób fizycznych – 7 481 968 tys. zł (41,9%), wydatki majątkowe w wysokości 383 658 tys. zł, (2,1%), na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 65 032 tys. zł (0,4%planu) oraz dotacje i subwencje – 159 115 tys. zł (0,9% zrealizowanych wydatków).

Zrealizowano w tej części budżetowej wydatki bieżące w kwocie 9 761 406 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2011 r. o 273 718 tys. zł, tj. o 3%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (71%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 6 944 703 tys. zł oraz zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 383 658 tys. zł (3,9%).

Wydatki majątkowe w cz. 42 zrealizowano w wysokości 383 658 tys. zł, tj. 95,1% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 107 392 tys. zł (o 27,9%), z czego największy udział stanowiły wydatki w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (314 159 tys. zł, co stanowiło 73,7% wydatków majątkowych) oraz wydatki w dziale nr 851 – Ochrona zdrowia (41 735 tys. zł, tj. 10,9% wydatków majątkowych). Największą część wydatków na działalność inwestycyjną w 2012 r. przeznaczono w dziale 754 m.in. na: zakupy sprzętu elektronicznego i łączności, uzbrojenia, środków transportu (141 171 tys. zł) oraz budowę nowych i modernizację użytkowanych obiektów oraz infrastruktury (119 786 tys. zł). Wydatki majątkowe w dziale 750 obejmowały m.in. zakup i modernizację sprzętu sieciowego i komputerowego, licencje i oprogramowanie użytkowanych przez Centrum Personalizacji Dokumentów (16 035 tys. zł); doposażenie infrastruktury teleinformatycznej Ministerstwa (4.307 tys. zł); zakup sprzętu informatycznego, zaprojektowanie, wykonanie, wdrożenie i uruchomienie systemu POBYT, dostawę i instalację platformy sprzętowej, przeniesienie i uruchomienie aktualnie eksploatowanej Aplikacji Konsultacyjnej Centralnego Organu Wizowego i Podsystemu Weryfikacji Wniosków Wizowych oraz zakup 6 szt. samochodów osobowych dla Urzędu do Spraw Cudzoziemców (4 334 tys. zł);.

(dowód: akta kontroli T I str. 24)

### 2.2.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie<sup>13</sup> w cz. 42 w 2012 r. wyniosło 141 234 osoby i było niższe, w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r., o 940 osób. Największe różnice wystąpiły w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (460 osób). Główną przyczyną tych różnic były przeniesienia służbowe pracowników do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji spowodowane zmianami organizacyjnymi.

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 144 626 tys. zł (2,1%). Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-70 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części (w tym w sprawozdaniu Rb-70 dotyczącym wydatków dysponenta III stopnia), w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego spowodowany był wejściem w życie przepisów rozporządzenia<sup>14</sup>, na mocy którego wielokrotność kwoty bazowej stanowiąca przeciętne uposażenie policjantów została ustalona od dnia 1 lipca 2012 r. na poziomie 2,87 (w stosunku do poprzedniej wielokrotności kwoty bazowej nastąpił wzrost o 0,22). Ponadto Minister Finansów, w związku z art. 42 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. - Ustawa budżetowa na rok 2012<sup>15</sup>, utworzył nową rezerwę celową, z przeznaczeniem na podwyżkę od 1 października 2012 r. uposażeń funkcjonariuszy: Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu i Służby Więziennej. Nowe współczynniki kwoty bazowej ustalone zostały odpowiednio na poziomie 2,98 dla funkcjonariuszy SG<sup>16</sup> i BOR<sup>17</sup> oraz 2,81 dla funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej<sup>18</sup>. Przeciętne wynagrodzenie w części 42 w 2012 r. wynosiło 4 098 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 112 zł, tj. o 2,8%. Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w MSW wyniosło 796 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 64 osoby. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) w 2012 r. były niższe w porównaniu do 2011 r. o 969 tys. zł, tj. o 1,4%. Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. w MSW wyniosło 7 124,14 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 436,19 zł, tj. o 6,5%. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia wynikał ze zmniejszenia zatrudnienia oraz przeprowadzonego wartościowania stanowisk pracy.

(dowód: akta kontroli T II str. 211-218)

<sup>13</sup> w przeliczeniu na pełne etaty.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie policjantów (Dz. U. z 2012 r. poz. 448).

<sup>15</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 273.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2012, poz. 1188).

<sup>17</sup> Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz. U. z 2012, poz. 1191).

<sup>18</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2012, poz. 1188).



Świadczenia na rzecz osób fizycznych w cz. 42 w 2012 r. wyniosły 7 481 968 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 7,3%, tj. o 512 124 tys. zł. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na te świadczenia była wynikiem podwyższenia uposażeń funkcjonariuszy resortu, wzrostu liczby osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe oraz zwiększenia wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników w związku z podniesieniem wysokości składki rentowej o 2%.

Minister Finansów, pismem z dnia 27 marca 2012 r., poinformował Ministra SW o limicie środków na wynagrodzenia bezosobowe w kwocie 6 348 tys. zł, z czego wydatkowano kwotę 5 872 tys. zł (93%).

(dowód: akta kontroli str. T I str. 171-175)

#### 2.2.4. Zlecenie zadań na podstawie umów cywilno-prawnych

W rejestrze umów zleceń/umów o dzieło na rok 2012 MSW ujętych było 85 umów, z których dwie były podpisane w 2011 r. Wartość umów ogółem wyniosła 656,9 tys. zł, z czego zrealizowano 651,6 tys. zł. Trzy umowy nie zostały zrealizowane w 2012 r., natomiast realizacja dwóch umów na kwotę 5,3 tys. zł została przesunięta na I kwartał 2013 r. Spośród 80 zrealizowanych umów, 58 to umowy zlecenia zrealizowane na łączną kwotę 532,6 tys. zł, zaś pozostałe 27 to umowy o dzieło w łącznej kwocie 124,3 tys. zł. Spośród tych umów, pięć umów zostało zawartych z pracownikami MSW (na kwotę 68,8 tys. zł), pozostałe umowy na kwotę 562,8 tys. zł zostały zawarte z osobami fizycznymi spoza MSW. Z budżetu państwa finansowane były 22 umowy na kwotę 60,6 tys. zł, zaś 63 umowy na kwotę 570,9 tys. zł zrealizowano ze środków budżetu Unii Europejskiej. Oprócz tego MSW realizowało w 2012 r. 7 umów zlecenia (podpisanych w latach 2006-2008) na zastępstwo procesowe, na które w 2012 r. wydatkowano kwotę 35,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli T II str. 219-227)

Szczegółowym badaniem objęto 21 umów zrealizowanych w 2012 r. na ogólną kwotę 276,4 tys. zł (42,4% ogólnej kwoty zrealizowanych umów o dzieło i zlecenia). Zadania wykonywane w ramach dwóch umów należały do zadań oraz zakresu działania kontrolowanej jednostki i zostały zlecone osobom z zewnątrz. W czterech przypadkach były to umowy podpisane z pracownikami MSW. Poza niżej opisanymi ustaleniami, zbadane umowy zostały zrealizowane terminowo i w pełnym zakresie, kwoty na prace zlecone były ujęte w planie finansowym MSW.

(dowód: akta kontroli T II str. 228-230)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK uznaje za niewłaściwe działania Dyrektora Departamentu Polityki Migracyjnej MSW (dalej *DPM* lub *Zamawiający*), sprowadzające się do podwójnego wynagradzania (za ten sam czas pracy) podległych jej pracowników, pomimo że pracownicy ci nie świadczyli w tym czasie pracy na rzecz MSW. Dyrektor DPM podpisał z trzema pracownikami (dalej *Wykonawcy*) podległego jej departamentu umowy o dzieło, których przedmiotem były prace wynikające z zakresu określonego dla eksperta merytorycznego projektu twinningowego pt. *Wzmacnianie państwowych służb migracyjnych w zarządzaniu migracyjnymi w Armenii*. Projekt finansowany był w całości ze środków Unii Europejskiej. Zakres przedmiotu umowy nie należał do zakresu działania ww. Departamentu i obejmował przygotowanie i przekazanie Zamawiającemu syntetycznego raportu sprawozdawczego z każdej misji studyjnej w Armenii, w terminie 7 dni od zakończenia misji.

Za wykonanie przedmiotu umowy Wykonawcy otrzymywali wynagrodzenie eksperckie w wysokości 250 Euro za każdy roboczy dzień pracy (zgodnie z treścią umowy – termin *roboczy dzień pracy* oznaczał ośmiogodzinny dzień pracy Wykonawcy odbywający się w ramach dnia w delegacji przypadający na inny niż sobota i niedziela). Od września 2012 r. do końca stycznia 2013 r. ww. pracownicy, w ramach polecenia służbowego, wyjeżdżali do Armenii 11 razy, co dało ogółem 57 roboczych dni pracy, za które, po złożeniu sprawozdania otrzymali odpowiednie wynagrodzenie.

Pracownicy ci za 57 dni, kiedy przebywali a za granicą, otrzymywali również wynagrodzenie ze stosunku pracy z MSW. Dyrektor Departamentu Polityki Migracyjnej wyjaśniła, że kwestia wypłaty wynagrodzenia eksperckiego w związku z udziałem pracowników administracji w projektach twinningowych nie jest uregulowana w powszechnie

obowiązujących przepisach. Dyrektor DPM wyjaśniła m.in., że zasadność takiego rozwiązania wynika z tego, że:

- zgodnie z obowiązującym Twinning Manual eksperci realizujący projekty twinningowe powinny co do zasady wywodzić się z administracji państwowej,
- ww. pracownicy na czas realizacji projektu pozostawali w stosunku pracy z pracodawcą – MSW i z tego tytułu otrzymywali wynagrodzenie, zgodnie z przepisami z obszaru prawa pracy,
- wypłata ww. pracownikom wynagrodzenia eksperckiego wynika natomiast z przepisów Komisji Europejskiej. Dodatkowo podała, że w jednej z interpretacji podatkowych nie zakwestionowano podobnego stanu, kiedy pracownik Ministerstwa Finansów otrzymywał wynagrodzenie eksperckie za każdy dzień pracy na terenie państwa beneficjenta i jednocześnie pobierał wynagrodzenie za pracę w tym Ministerstwie.

(dowód: akta kontroli T II str. 266-332)

Zdaniem NIK, samo pozostawanie w stosunku pracy nie jest podstawą do uzyskiwania wynagrodzenia. Jeżeli pracownik nie wykonuje pracy, do nabycia przez niego prawa do wynagrodzenia niezbędne jest istnienie przepisu szczególnego, który przyznaje mu to prawo.<sup>19</sup>

## 2.2.5. Udzielanie i rozliczanie dotacji

Opis  
stanu faktycznego

Na dotacje podmiotowe w cz. 42 zaplanowano kwotę 105 104 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 106 398,65 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 105 624 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 6 170 tys. zł, tj. o 6,2%. Największy udział w strukturze dotacji podmiotowych miały dotacje przekazywane do Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, uczelni służb państwowych i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wskazanych w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na rok 2012.

(dowód: akta kontroli T I str. 84)

Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 146 385 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 149 159,72 tys. zł, tj. o 2%. Dotacje celowe były przekazywane m.in. do ochotniczych straży pożarnych (OSP), jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, stowarzyszeń prowadzących działalność z zakresu ratownictwa górskiego i wodnego, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej MSW, Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań PCK, Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji (CLKP) na realizację zadań zleconych przez Ministra Spraw Wewnętrznych.<sup>20</sup> Przyznanie dotacji odbywało się według ściśle określonych procedur, które każdego roku ogłaszane są na stronach internetowych MSW. Szczegółową kontrolą objęto trzy spośród 73 umów o dotację celową zawartych przez dysponenta części 42 z beneficjentami w 2012 r. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 36 774,8 tys. zł, tj. 24,7% wartości wszystkich umów. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 *ufp*, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 *ufp*. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano określone w umowach zadania.

(dowód akta kontroli str. T I str. 198-252)

Umowa nr 3/DN/2012, zawarta pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych a CLKP w zakresie przekazania dotacji celowej w wysokości 1.189 tys. zł na realizację zadań, o których mowa w art. 13 ust. 1a pkt 2 i 3 ustawy o Policji, a które realizowane są od 1 stycznia każdego roku, została podpisana dopiero 5 czerwca 2012 r. Opóźnienie podpisanie umowy spowodowało, że środki finansowe (I transza) zostały przekazane na konto CLKP dopiero 14 czerwca 2012 r., zaś jej rozliczenie nastąpiło na przełomie

<sup>19</sup> Por. wyrok SN 18 kwietnia 2011 r., sygn. akt III PK 62/10, LEX nr 901625.

<sup>20</sup> m.in. w zakresie działań ratowniczo-gaśniczych, ratownictwa górskiego i wodnego, utrzymania, prowadzenia i rozwoju wykrywczych i daktyloskopijnych baz danych, a także na prowadzenie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi, Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań oraz prowadzenie telefonu interwencyjnego w sprawie zaginionych dzieci.

listopada i grudnia 2012 r. Druga transza została przekazana w dniu 4 grudnia 2012 r. a jej rozliczenie połączono z deklaracją co do planowanych do końca 2012 r. wydatków finansowych z III transzy dotacji. Wyjaśniając przyczyny opóźnień Minister wskazał, że kwota dotacji była znana dopiero po przyjęciu ustawy budżetowej, tj. 7 marca 2012 r., a projekt umowy zgodnie z § 13 ust. 2 zarządzenia nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie organizacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych zlecenia zadań publicznych<sup>21</sup> opiniowany był przez trzy departamenty, które nie mają określonego terminu przedstawiania opinii, ani też terminu zawarcia umowy. Zbyt późne podpisywanie umów o przekazanie dotacji powodowało utrudnienia w realizacji zadań ustawowych CLKP, o czym informował również p.o. Zastępcy Dyrektora CLKP w notatce służbowej dla Podsekretarza Stanu w MSW z dnia 24 grudnia 2012 r.

(dowód akta kontroli str. T I str. 198-229)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wprawdzie nie było możliwości zawarcia ww. umowy przed 7 marca 2012 r. (tj. dniem przyjęcia ustawy budżetowej), to jednak od tego czasu do dnia podpisania umowy upłynęło blisko 3 miesiące, w trakcie których oczekiwano na opinie poszczególnych departamentów MSW. Biorąc pod uwagę utrudnienia w funkcjonowaniu CLKP, spowodowane zbyt późnym podpisywaniem umów, należałoby podjąć działania w stosunku do podległych Ministrowi jednostek organizacyjnych mające na celu skrócenie procesu opiniowania.

### 2.2.6. Zobowiązania

Opis stanu faktycznego

Zobowiązania na koniec 2012 r. w części 42 budżetu państwa wyniosły 644 756 tys. zł i były wyższe o 3 058 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 2,8%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli T 1 str. 24, 142-170)

W 2012 r. poniesione zostały koszty w wysokości 1 547 804,05 zł z tytułu odsetek ustawowych za nieterminowe regulowanie zobowiązań Centrum Projektów Informatycznych (CPI) wobec firmy ATM S.A. Zapłaty ww. kwoty MSW dokonało w związku z § 3 ust. 1 pkt 3 porozumienia z dnia 14 grudnia 2012 r. zawartego pomiędzy CPI, MSW, MAiC, a firmą ATM.<sup>22</sup> Wg wyjaśnień Dyrektora Generalnego MSW, Ministerstwo uzyskało wiedzę, co do wysokości powstałych zobowiązań i odsetek po stronie CPI, dopiero w trakcie negocjacji powyższego porozumienia

(dowód: akta kontroli T I str. 369-398, T VI str. 23-44)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zapłata odsetek z powodu nieterminowych płatności na rzecz firmy ATM nie wynikała z zawnionego dopuszczenia się czynu określonego w art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>23</sup> przez osoby zatrudnione w MSW.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości wydatkowanie środków budżetowych.

## 3. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części nr 42 został opracowany rzetelnie i zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012<sup>24</sup>. Zgłoszone

<sup>21</sup> Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 7.

<sup>22</sup> Porozumienie z dnia 14 grudnia 2012 r. zawartego pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Centrum Projektów Informatycznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, a firmą ATM w sprawie przekazania praw i obowiązków zamawiającego z umowy Nr 2010/CPI/4/ATM z dnia 22 stycznia 2010 r.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 z późn. zm.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 56, poz. 290.

do projektu budżetu części nr 42 kwoty wydatków wynikały z zawartych lub przewidzianych do zawarcia umów o dofinansowanie projektów.

(dowód akta kontroli T I str. 253-269 i 297-311)

Ujęta w ustawie budżetowej kwota wydatków budżetu środków europejskich (38 316 tys. zł) została w trakcie roku zwiększona środkami z rezerw celowych o 17 176 tys. zł, do kwoty 55 492 tys. zł. W 2012 r. dokonano także przeniesień wydatków pomiędzy działami, rozdziałami, paragrafami lub programami na łączną kwotę 6 726 tys. zł. Przeniesień wydatków dokonano na podstawie 22 wniosków jednostek podległych, po uzyskaniu wymaganych zgód Ministra Rozwoju Regionalnego i Ministra Finansów. Przeniesienia te były celowe, zgodne z art. 171 i 194 *ufp* i wynikały m.in. ze zmian harmonogramów naboru wniosków o dofinansowanie projektów lub zmian harmonogramów realizacji projektów.

(dowód akta kontroli T I str. 270-283)

W 2012 r. skierowano wnioski o uruchomienie ze środków europejskich kwoty 17 176 tys. zł, tj. 17% kwoty zgłoszonej do planu budżetu środków europejskich i rezerw celowych (103 178 tys. zł). Minister wyjaśnił, że: (...) *większość zadań planowanych pierwotnie do realizacji na etapie opracowywania projektu budżetu z rezerw celowych została sfinansowana ze środków ujętych w ramach planu finansowego w 2012 r., po dokonaniu przesunięć w trybie art. 171 i 194 *ufp*. Środki przesuwane były głównie z innych projektów, w ramach których wystąpiły zmiany w terminach realizacji, bądź uzyskano oszczędności w wyniku rozstrzygnięć w postępowaniu przetargowym.*

Na podstawie dokonanych w grudniu 2012 r. przez Ministra Finansów zmian decyzji o zapewnieniu na 2012 r. finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) zrezygnowano ze środków ujętych w rezerwach celowych w łącznej kwocie 15 909,5 tys. zł. Przyczyną rezygnacji z tych środków było m.in. uzyskanie oszczędności w wyniku przetargów, wygospodarowanie środków na realizację zadań w ramach planu finansowego na 2012 r. oraz unieważnienie postępowań przetargowych.

(dowód akta kontroli T I str. 129-132, 284-285 i 316-332)

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 46 188 tys. zł i stanowiły 83% planu po zmianach oraz 120% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Wykonanie wydatków poniżej 90% zaplanowanej kwoty stwierdzono w sześciu programach realizowanych z tego budżetu, z czego:

- w dziale 750 – administracja publiczna w programie:
  - Szwajcarsko-Polski Program Współpracy (plan 1 335 tys. zł, wykonanie 0 zł),
- w dziale 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa w programach:
  - Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego (plan 1 307 tys. zł, wykonanie 88 tys. zł, tj. 7%),
  - Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego (plan 405 tys. zł, wykonanie 324 tys. zł, tj. 80%),
  - Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego (plan 1 565 tys. zł, wykonanie 730 tys. zł, tj. 47%),
  - Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego (plan 2 148 tys. zł, wykonanie 306 tys. zł, tj. 14%),
  - Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury (plan 1 303 tys. zł, wykonanie 1 138 tys. zł, tj. 87%),
  - Szwajcarsko-Polski Program Współpracy (plan 837 tys. zł, wykonanie 199 tys. zł, tj. 24%).

Niewykorzystanie ww. środków wynikało m.in. z unieważnień postępowań przetargowych spowodowanych brakiem ofert lub otrzymaniem ofert, których wartość przekraczała środki ujęte w budżecie projektu, zmiany harmonogramu realizacji projektu i przeniesienia części zadań na 2013 r., uzyskania oszczędności w związku z wyborem najtańszych ofert w przeprowadzonych postępowaniach przetargowych, odstąpienia wykonawcy zadania od umowy lub też z nieterminowego wywiązywania się wykonawców z realizacji umów.

(dowód akta kontroli T I str. 286-311)

W 2012 r. pięć Komend Wojewódzkich Policji, realizujących wydatki z budżetu środków europejskich, prowadziło w Narodowym Banku Polskim dziewięć rachunków pomocniczych, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>25</sup>. W okresie tym obroty środków finansowych wystąpiły wyłącznie na rachunku pomocniczym Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie, na który wpłynęły środki w wysokości 24 177 tys. zł, w tym 5 002 tys. zł z budżetu państwa i 19 175 tys. zł z budżetu środków europejskich (100% środków otrzymanych środków zostało wykorzystanych).

Dysponent części 42 monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na rachunkach pomocniczych, m. in. w oparciu o informacje otrzymywane z Komendy Głównej Policji. Informacje te zawierały dane o miesięcznych obrotach na tych rachunkach i saldach na koniec każdego miesiąca.

(dowód akta kontroli T I str. 297-303 i 312-314)

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i realizację wydatków budżetu środków europejskich.

## 4. Księgi rachunkowe

### 4.1. Zasady (polityka) rachunkowości dysponenta części budżetowej oraz dysponenta FMBP

Opis  
stanu faktycznego

Minister nie wprowadził dla dysponenta części budżetowej 42 oraz dysponenta FMBP zasad (polityki) rachunkowości oraz nie upoważnił pisemnie innej osoby do wydania tych zasad. Ewidencję księgową cz. 42 oraz dysponenta FMBP prowadzono na podstawie decyzji Dyrektora Departamentu Budżetu MSW z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia i wprowadzenia w życie zakładowego planu kont oraz regulaminu sporządzania, obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych. Do tej decyzji wydano dwa aneksy nieopatrzone datą.

Analiza ww. zakładowego planu kont wykazała m.in., że:

- nie wymieniono w wykazie kont księgi głównej pozabilansowych kont 900, 980, 990, 991, 995 i 998, a umieszczono je w treści załącznika nr 1 do ww. zasad (polityki) rachunkowości, poza wykazem kont księgi głównej,
- nie umieszczono komentarza (opisu) do ww. kont pozabilansowych,
- nie wskazano daty rozpoczęcia eksploatacji oprogramowania służącego do ewidencji księgowej oraz jego wersji.

(dowód: akta kontroli str. T III, str. 1-60)

Minister wyjaśnił, że zgodnie z art. 53 ust. 2 *ufp*, w regulaminie organizacyjnym powierzył Departamentowi Budżetu MSW prowadzenie gospodarki finansowej w postaci realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji dysponenta części budżetowej, a nałożenie na ten departament takich zadań, skutkuje powierzeniem określonych obowiązków w zakresie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości osobie kierującej tym departamentem, przyjęcie zaś przez nią obowiązków zostało potwierdzone dokumentem w postaci regulaminu organizacyjnego jednostki.

(dowód: akta kontroli T III str. 61-65, T I str. 316-398)

Ustalono  
nieprawidłowości

Wprowadzenie przez Ministra w opisanym wyżej trybie zasad (polityki) rachunkowości dysponenta części budżetowej było niezgodne z art. 10 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości<sup>26</sup> (dalej *ustawa o rachunkowości* lub *uor*), który nakazuje kierownikowi jednostki ustalić w odpowiedniej formie dokumentację opisującą ww. zasady lub upoważnić w tym celu inną osobę, która wyrazi na to pisemną zgodę. Zgodnie z art. 40 ust. 1 *ufp* jednostki sektora finansów publicznych obowiązują

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330) w brzmieniu obowiązującym w kontrolowanym okresie.

przepisy szczególne *ustawy o rachunkowości*, w tym wynikający z art. 4 ust. 5 tej ustawy warunek pisemnego upoważnienia innej osoby do ustalenia zasad (polityki) rachunkowości, wraz z odebraniem od niej pisemnej zgody w tym zakresie. Warunku tego nie zastępuje oraz nie wyłącza zasada wyrażona w art. 53 ust. 2 *ufp* dotycząca powierzania określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Ponadto, w § 12 pkt 1 regulaminu organizacyjnego MSW<sup>27</sup> podmiotem upoważnionym do pełnienia funkcji dysponenta części budżetowej był Departament Budżetu MSW, a nie określony pracownik MSW, co było niezgodne z art. 53 ust. 2 *ufp*, który zobowiązuje do wskazania w regulaminie organizacyjnym osób (pracowników) upoważnionych do pełnienia określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej.

W trakcie kontroli NIK zostały podjęte działania zmierzające do niezwłocznego opracowania i przedłożenia do podpisu projektu zarządzenia Ministra w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dysponenta części budżetowej oraz dysponenta FMBP.

(dowód: akta kontroli str. T III str. 66)

## 4.2. Zasady (polityka) rachunkowości dysponenta III stopnia i funduszu celowego CEPIK

Opis  
stanu faktycznego

4.2.1. MSW posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania zasady (politykę) rachunkowości określone w zarządzeniu Nr 55 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 8 sierpnia 2012 roku<sup>28</sup> (dalej *zarządzenie w sprawie polityki rachunkowości MSW*), wydane na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 *uor* z zastosowaniem przepisów *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości*.

Ww. zasady (polityka) rachunkowości obejmowały również zasady dotyczące funduszu celowego CEPIK. W wyniku kontroli ustalono, że Dyrektor Generalny MSW nie posiadał upoważnienia Ministra do wydania zasad (polityki) rachunkowości tego funduszu celowego.

(dowód: akta kontroli str. T III str. 67-175)

Ustalone  
nieprawidłowości

1) Określenie w ww. trybie zasad (polityki) rachunkowości dysponenta funduszu celowego CEPIK było niezgodne z art. 10 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 ust. 5 *uor*, który nakazuje kierownikowi jednostki ustalić dokumentację opisującą ww. zasady lub upoważnić w tym celu inną osobę, która wyrazi na to pisemną zgodę. W dniu 28 marca 2013 r. Dyrektor Generalny poinformował, że podjęto działania mające na celu przekazanie mu przez Ministra upoważnienia w zakresie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości dysponenta funduszu celowego CEPIK.

(dowód: akta kontroli T III str. 176)

2) W trakcie kontroli stwierdzono również naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c *uor*, który zobowiązuje kierownika jednostki do określenia w zasadach (polityce) rachunkowości aktualnej wersji oprogramowania służącego do ewidencji księgowej.

W zasadach (polityce) rachunkowości (§ 4) wskazano m.in. programy informatyczne *Ft-St system ewidencji środków trwałych* wersja 5.01.05. oraz *Ft-Gm system gospodarki magazynowej* wersja 5.01.5, podczas gdy faktycznie ewidencja operacji gospodarczych odbywała się za pomocą wersji programów oznaczonych odpowiednio 5.02.xx oraz 5.11.xx. W sprawie tej Dyrektor Generalny MSW wyjaśnił, że omyłkowo nie dokonał aktualizacji ww. oprogramowania.

(dowód: akta kontroli T III str. 72, 177-197)

Opis  
stanu faktycznego

4.2.2. Analiza wykazu kont księgi głównej określonego w załączniku nr 1 do *zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości MSW* wykazała m.in. że:

- w księgach rachunkowych Ministerstwa nie występowało konto 013 *Pozostałe środki trwałe* i konto 072 *Umorzenie pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych*, pomimo że MSW w 2012 r. dokonywało operacji gospodarczych zakupu pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych

<sup>27</sup> Dz. Urz. Ministra Spraw Wewnętrznych z 2011 r. Nr 1, poz. 3 oraz z 2012 r. poz. 13 i 67.

<sup>28</sup> Zarządzenie Nr 55 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 8 sierpnia 2012 roku w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w komórce organizacyjnej MSW właściwej w sprawach realizacji zadań Dyrektora Generalnego jako dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia oraz zadań Ministra właściwych do spraw wewnętrznych jako dysponenta Funduszu Celowego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. Zarządzenie to weszło w życie z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 roku.

- zmianie prawnych na łączną kwotę 1 085,2 tys. zł (odpowiednio 1 032,1 tys. zł i 53,1 tys. zł), zaewidencjonowanych za pomocą programu komputerowego Ft\_ST – środki trwałe.
- zmieniono zakres ekonomiczny konta 810 *dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje* przez zawężenie go do *środków z budżetu na inwestycje*. W powyższej sprawie Dyrektor Generalny MSW wyjaśnił, że przyjęcie takiego zakresu konta wynikało z faktu, iż w MSW nie występują operacje gospodarcze w postaci dotacji budżetowych i płatności z budżetu środków europejskich;
- w zakresie ekonomicznym konta 409 (pozostałe koszty rodzajowe) uwzględniono koszty i prowizje bankowe wydatkowane przez MSW, które w 2012 r. wyniosły 6 tys. zł. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego MSW, uwzględnienie tych kosztów na koncie 409 było omyłkowe, a faktycznie były one prawidłowo księgowane na koncie 402 (usługi obce).

(dowód: akta kontroli T III str. 67-71, 78-79, 116-119, 197-201, T VI str. 383-386, 395-398)

Ustalone  
nieprawidłowości

- 1) Brak kont księgi głównej 013 i 072, prowadzonych na potrzeby ewidencji ww. operacji stanowił naruszenie art. 40 ust. 3 pkt 3 *ufp*, art. 19 ust. 1 *uor* oraz § 15 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości*, zobowiązujących do ewidencji aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa na kontach księgi głównej. Prowadzenie zaś księgi pomocniczej *Pozostałe środki trwałe* bez ujęcia w księgach rachunkowych MSW konta 013 było niezgodne z art. 16 ust. 1 *uor*, według którego ewidencja ta powinna zawierać zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej.
- 2) Zmiana zakresu ekonomicznego konta 810 była niezgodna z § 15 ust. 1 pkt 1-3 *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości*.
- 3) Ujęcie kosztów i prowizji bankowych w zakresie ekonomicznym konta 409 stanowiło naruszenie treści załącznika nr 3 do *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości*, który nie przewiduje na tym koncie takiego rodzaju kosztów.
- 4) Zakładowy plan kont MSW – Wykaz kont analitycznych (pomocniczych) określony w załączniku nr 2 do *zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości MSW* nie stanowił rzeczywistej podstawy prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej, tj.:
  - a) w księgach rachunkowych MSW w 2012 r. dla syntetycznego konta księgowego 760 *Pozostałe przychody operacyjne* nie zostały utworzone i wyodrębnione konta analityczne w szczególności określonej w zakładowym planie kont, tj. 760/cz-ro-pppp. Dla zachowania przejrzystości zapisów, którą miało dać wyodrębnienie z konta syntetycznego kont analitycznych 760/cz-ro-pppp, w kontrolowanej jednostce utworzono konto pozabilansowe 993 *Pozostałe przychody operacyjne*, które uwzględniało podziałki klasyfikacji budżetowej dochodów w taki sposób, aby ewidencja szczegółowa tego konta umożliwiała sporządzanie sprawozdań budżetowych i finansowych, jak również analizy wykonania dochodów. W trakcie kontroli dokonano zmiany dotychczas stosowanego rozwiązania w taki sposób, aby zapisy na koncie 760 dokonywane były zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta, określonymi w zakładowym planie kont;
 

(dowód: akta kontroli T VI str. 23, 169)
  - b) od dnia 1 sierpnia 2012 r. w systemie ewidencji księgowej dokonywano rejestracji zapisów na koncie 993 *Pozostałe przychody operacyjne wg podziałki klasyfikacji budżetowej*, które nie występowało w zakładowym planie kont.<sup>29</sup> Aktualizacja, dotycząca wprowadzenia konta 993 do zakładowego planu kont, została przeprowadzona w trybie określonym w zasadach rachunkowości dopiero w dniu 10 grudnia 2012 r. Dokonywanie zapisów w księgach rachunkowych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont było niezgodne z przepisami art. 4 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a *uor*. Odpowiedzialność w tym zakresie ponosi Główna Księgowa Ministerstwa, która z upoważnienia Dyrektora Generalnego MSW, na podstawie § 3 ust. 4 *zarządzenia*

<sup>29</sup> Konto 993 – *pozostałe przychody operacyjne* wprowadzono na podstawie §1 pkt 1 *zarządzenia* nr 83 Dyrektora Generalnego z dnia 31 grudnia 2012 r. zmieniającego *zarządzenie* nr 55 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 8 sierpnia 2012 r.

nr 55 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 8 sierpnia 2012 r., zobowiązana była do zamieszczenia ww. aktualizacji zakładowego planu kont na stronie intranetowej MSW;

(dowód: akta kontroli T VI str. 1-8)

- c) w ewidencji księgowej występowały konta księgi głównej o numerach 220 i 223, o identycznym zakresie ekonomicznym *Rozliczenie wydatków budżetowych*. Konto 220 nie było ujęte w zakładowym planie kont. Kontrola wykazała, że w ciągu roku nie dokonywano zapisów księgowych na tym koncie. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Ministerstwa przedmiotowe konto zostało omyłkowo, automatycznie wygenerowane podczas tworzenia planu kont nowego roku budżetowego. W trakcie kontroli usunięto konto 220 z systemu finansowo-księgowego MSW;

(dowód: akta kontroli T VI str. 53)

- d) analityczna ewidencja pomocnicza do konta 080-Środki trwale w budowie (inwestycje) nie była prowadzona wg poszczególnych zadań inwestycyjnych, co uniemożliwiało bezpośrednio ustalenie na podstawie tej ewidencji m.in. jaka jest liczba zadań rozpoczętych, czy do poszczególnych zadań zaliczono właściwe koszty, a także czy nie zachodzi potrzeba rozliczenia kosztów inwestycji faktycznie zakończonych. W wyniku kontroli w ewidencji analitycznej konta 080 wyodrębnione zostały odpowiednie tytuły zadań inwestycyjnych, zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta określonymi w zakładowym planie kont.

(dowód: akta kontroli T VI str. 48-52, 162)

Zgodnie z § 3 ust. 4 zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości MSW za nieprawidłowości wskazane w pkt. 4.2.1., 4.2.2. i 4.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego odpowiada Główna Księgowa MSW, która działając z upoważnienia Dyrektora Generalnego MSW powinna zapewnić aktualizację zapisów w załącznikach ww. zarządzenia, stosownie do zaistniałych zmian w przepisach prawa i potrzeb MSW, w celu jasnego i rzetelnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej jednostki. Główna Księgowa MSW poinformowała w trakcie kontroli, że w dniu 25 lutego 2013 r. określiła pełny zakres ekonomiczny konta 810, a 15 marca 2013 r. dodała do wykazu kont księgi głównej konta 013 i 072, a zakres ekonomiczny konta 409 będzie odpowiednio dostosowany w ramach wszczętej procedury aktualizacyjnej.

(dowód: akta kontroli T III str. 202-216)

### 4.3. Ewidencja operacji gospodarczych dysponenta III stopnia

Opis  
stanu faktycznego

4.3.1. Procedury i środki Przyjęte w MSW w związku z realizacją wniosku, sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r., dotyczącego wyeliminowania braku ciągłości zapisów w księgach rachunkowych, nie zapewniły pełnej ich zgodności z wymogami *ustawy o rachunkowości*. Główna Księgowa MSW poinformowała, że producent przygotował poprawkę oprogramowania w zakresie mechanizmu *importów* wprowadzoną z dniem 17 maja 2012 r. W wyniku tej poprawki program zezwala na skreślanie dokumentów, które automatycznie przenoszą się do rejestru dowodów skreślonych. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że przyjęte rozwiązanie nie zapewnia zachowania czytelności błędnego zapisu, stosownie do przepisów art. 25 ust. 1 *uor*, ponieważ w rejestrze dowodów skreślonych nie zostaje zachowana dotychczasowa treść zapisu z dziennika w zakresie daty rejestracji księgowej, tekstowego opisu operacji, l.p. dekretu w dowodzie, kwoty dekretu, symbolu konta WN oraz symbolu konta MA. Ponadto przyjęte procedury i środki nie spełniają wymogów określonych w art. 23 ust. 1 *uor*, ponieważ nie chronią zapisów przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem. Zgodnie z *Dokumentacją eksploatacyjną programu Ft-FK – Finansowo-Księgowy wersja 2.3 B moduł: Dokumenty* pkt 5.3 *Rejestr dowodów skreślonych* istnieje możliwość skreślenia, bądź usuwania dokumentów z rejestru dowodów skreślonych za pomocą funkcji specjalnych lub klawisza F5 (kasowanie). Zgodnie z ww. dokumentacją eksploatacyjną usunięcie dokumentu z dowodów skreślonych usuwa go nieodwracalnie z programu. Biorąc pod uwagę również fakt, że zamknięcie ksiąg rachunkowych (nieodwracalne wyłączenie możliwości dokonywania zapisów księgowych) za poszczególne miesiące I półrocza 2012 r. nastąpiło dopiero w dniu 28 czerwca 2012 r., nie można zatem przyjąć, że księgi rachunkowe Ministerstwa za ten okres są sprawdzalne.

(dowód: akta kontroli T I str. 422-433)



4.3.2. Ewidencja środków trwałych prowadzona była niezgodnie z ustalonymi w MSW zasadami kwalifikowania rzeczowych aktywów trwałych oraz dokonywania odpisów amortyzacyjnych środków trwałych, określonymi w § 8 zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości MSW. Zasady te określały podział rzeczowych aktywów trwałych na 2 grupy, w zależności od ich wartości początkowej, na środki trwałe o wartości powyżej 3,5 tys. zł ewidencjonowane w księdze środków trwałych i na pozostałą grupę środków - o wartości poniżej 3,5 tys. zł, którą miały stanowić pozostałe środki trwałe umarżane w 100% w momencie oddania do używania, a nie według stawek amortyzacyjnych.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w ewidencji pomocniczej pozostałych środków trwałych wykazywano przedmioty o wartości wyższej niż 3,5 tys. zł, czyli środki trwałe, które zgodnie z ustalonymi zasadami rachunkowości winny być zaewidencjonowane syntetycznie na koncie 011 oraz analitycznie w księdze środków trwałych, a także w związku z powyższym nie powinny być umorzone w pełnej wartości w miesiącu wydania ich do używania, a stopniowo, wg stawek umorzenia określonych w ustawie z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>30</sup>. W ewidencji pomocniczej *Pozostałe środki trwałe* zaewidencjonowano wyposażenie o wartości jednostkowej poniżej 501 zł na łączną kwotę 15,7 tys. zł, pomimo że w myśl przyjętych w MSW zasad (polityki) rachunkowości, nie powinny być one kwalifikowane jako aktywa trwałe. W prowadzonej zaś księdze środków trwałych stwierdzono przypadki zaewidencjonowania środków trwałych, których wartość inwentarzowa była niższa niż 3,5 tys. zł. Środki te, zgodnie z art. 16g ust. 13 ww. ustawy, należało zaewidencjonować na koncie 013 pozostałych środków trwałych, a pozostałe środki trwałe winny podlegać umorzeniu w pełnej wartości w miesiącu wydania do używania.

(dowód: akta kontroli T III str. 197, 217-241)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego MSW przyczynami naruszenia zasad kwalifikowania rzeczowych aktywów trwałych były m.in.:

- kontynuacja procesu amortyzacji składników majątku, których wartość początkowa nie była wyższa od 3,5 tys. zł, przyjętych od innych jednostek<sup>31</sup>,
- stacje graficzne (6 szt. o wartości początkowej 3 033,21 zł każda) stanowiły składowe zadań inwestycyjnych realizowanych przez komórki merytoryczne Ministerstwa,
- tablety (3 szt. wartości początkowej 3 385 zł) zakwalifikowano w 2012 r. do środków trwałych omyłkowo, w trakcie kontroli NIK dokonano stosownej korekty zapisów w księgach rachunkowych, w ewidencji pomocniczej jednostki oraz korekty sprawozdań,
- pozostałe pozycje dotyczące lat 1993-2004 przypuszczalnie stanowiły wydatek majątkowy jednostki i były częścią składową realizowanych zadań inwestycyjnych,
- metalowe regały archiwalne o wartości początkowej 2 753,49 zł zostały ujęte w 2012 r., w ewidencji środków trwałych jako składowe zadania inwestycyjnego *Zakup regałów archiwalnych* i umorzone w kwocie 68,83 (2,5%),
- switche typu Cisco, dotychczas pozostałe środki trwałe (2 szt. o wartości początkowej 676,5 zł każdy), zostały ujęte w ewidencji środków trwałych jako składowe element szafy rackowej, przez co zwiększyły wartość początkową środków trwałych grupy 4 wg KŚT,
- klimatyzatory, dotychczas pozostałe środki trwałe o wartości początkowej 2 196 zł umorzone w 100%, zostały zakwalifikowane jako środki trwałe zwiększające wartość budynku przy ul. Taborowej 33A,
- zaewidencjonowane w 2012 r. operacje gospodarcze na koncie 011 o wartości początkowej poniżej 3,5 tys. zł dotyczyły zmiany na właściwą grupę, podgrupę i rodzaj środków trwałych ujętych w ewidencji w 1993 r.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm. Ustawa ma również zastosowanie do jednostek budżetowych (art. 1 ust. 2 tej ustawy).

<sup>31</sup> Na podstawie zarządzenia nr 124 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2007 r. w sprawie przeznaczenia składników majątkowych będących w posiadaniu Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Nauki i Informatyzacji, i Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem zniesienia tych ministerstw, a także na podstawie protokołu nr 1/2007 nieodpłatnego przekazania majątku z Urzędu d.s. Cudzoziemców do MSWiA wg stanu na dzień 28.09.2007 r.

<sup>32</sup> Wiata stalowa (ul. Zawrat 30) o wartości początkowej 1 534,12 zł umorzona w 10%, budynek w ogrodzie przy ul. Taborowej 33A o wart. pocz. 679,32 zł umorzony w 2,5%, śmietnik przy ul. Pawińskiego 17/21 o wart. pocz. 1 074,48 zł umorzony w 10%, śmietnik przy ul. Wiśniowej 58 o wart. pocz. 924,63 zł umorzony w 10%, śmietnik przy ul. Zawrat 30 o wart. pocz. 1 335,22 zł umorzony w 2,5%.

(dowód: akta kontroli T VI str. 179, 305-334, 383-386, 395-398)

Ustalone  
nieprawidłowości

1) Księgi rachunkowe Ministerstwa w zakresie ewidencji księgowej środków trwałych i pozostałych środków trwałych prowadzone były w sposób niezgodny z wymogami art. 24 *uor*, co powodowało brak możliwości wiarygodnego ustalenia wartości środków trwałych i pozostałych środków trwałych pozostających w dyspozycji Ministerstwa.

2) Prowadzona w Ministerstwie ewidencja szczegółowa do konta 011 nie pozwalała na ustalenie osób lub komórek organizacyjnych, którym powierzono środki trwałe. Stwierdzono m.in., że 47 pracowników MSW nie rozliczyło się z powierzonego im mienia przed rozwiązaniem stosunku pracy (wykaz osób i mienia wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. załączono do akt kontroli). W dwóch kartach obiegowych brak było potwierdzenia przez Wydział Zaopatrzenia i Ewidencji Biura Administracyjno-Finansowego Ministerstwa zwrotu powierzonego pracownikom mienia W przypadku dłuższej nieobecności spowodowanej urlopem wychowawczym pracownika, również nie dokonano zmiany osoby materialnie odpowiedzialnej za powierzone mienie.

(dowód: akta kontroli T VI str. 170-177, 383-386)

Dyrektor Generalny MSW, wyjaśniając przyczyny stwierdzonych wyżej zaniechań w zakresie ochrony zasobów Ministerstwa wskazał m.in., że rozliczenie ww. pracowników Ministerstwa z powierzonych im składników majątku nie było możliwe, ponieważ osoby z którymi rozwiązano stosunek pracy nie rozliczyły się z pracodawcą i nie uzyskały stosownych wpisów w kartach obiegowych, natomiast przebywająca na urlopie wychowawczym pracownica omyłkowo nie została rozliczona z powierzonego jej mienia.

(dowód: akta kontroli T VI str. 178-179)

W trakcie kontroli NIK podjęte zostały działania zmierzające do ustalenia miejsca użytkowania sprzętu, a także osób materialnie odpowiedzialnych za ww. mienie, a także wycofania z eksploatacji przestarzałego technologicznie sprzętu sieci PESEL-Net. Do dnia zakończenia kontroli nie potwierdzono aktualnego miejsca użytkowania 151 składników majątku MSW o łącznej wartości początkowej 9 147,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli T VI str. 263-382)

Opis  
stanu faktycznego

**4.3.3. Analiza zapisów konta 080 Środki trwałe w budowie (inwestycje)** wykazała, że do czasu przedmiotowej kontroli nie dokonano rozliczenia inwestycji faktycznie zakończonych, a w konsekwencji nie dokonano zmian w stanie i wartości środków trwałych, będących rezultatem zakończenia inwestycji i nie ujęto tych zmian w ewidencji księgowej prowadzonej w ramach konta 011-Środki trwałe. Stwierdzono także przypadki inwestycji, gdzie mimo upływu planowanego terminu zakończenia, przez szereg lat nie ponoszono dalszych nakładów inwestycyjnych, a już poniesionych do chwili obecnej nie rozliczono. Z ustaleń przedmiotowej kontroli wynika, że nakłady ponoszone w związku z działalnością inwestycyjną MSW (a wcześniej MSWiA) nie przyniosły zakładanych efektów, w szczególności:

- na zadanie pn. *Modernizacja systemu teleinformatycznego - wykonanie pilotażowego systemu wydawania paszportów z danymi biometrycznymi* rozpoczęte 20 czerwca 2005 r., poniesiono nakłady w wysokości 2 237,7 tys. zł (tj. 66% wartości inwestycji), a następnie od dnia 28 grudnia 2005 r. do chwili obecnej nie ponoszono dalszych kosztów, a inwestycja dotychczas nie została zrealizowana mimo, że termin jej wykonania upłynął w dniu 31 grudnia 2006 r.,
- na zadanie pn. *Budowa systemu TESTA II – wykonanie Paszportowego Systemu Informacyjnego* rozpoczęte 28 lipca 2006 r., poniesiono nakłady w wysokości 15 568,7 tys. zł (tj. 63% wartości inwestycji), następnie od dnia 24 grudnia 2007 r. do chwili obecnej nie ponoszono dalszych kosztów, a inwestycja dotychczas nie została zrealizowana mimo, że termin jej wykonania upłynął w dniu 31 grudnia 2007 r.,
- na zadanie pn. *Rozwój SI CEPIK (MUR - Mała Umowa Rozwojowa)* rozpoczęte 31 grudnia 2009 r., poniesiono nakłady w wysokości 514,2 tys. zł (5,3% wartości inwestycji), następnie od dnia 3 sierpnia 2010 r. do chwili obecnej nie ponoszono dalszych kosztów, a inwestycja dotychczas nie została zrealizowana mimo, że termin jej wykonania upłynął w dniu 31 listopada 2010 r.,
- w magazynie MSW znajdowały się także materiały inwestycyjne zakupione przed 2000 r., których wartość na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosiła 9 035,1 tys. zł, w tym drukarki

paszportowe o wartości 8 852,2 tys. zł, modemy 3265 Fast o wartości 70,2 tys. zł, modemy Datalink o wartości 70,7 tys. zł, regeneratory cyfrowe o wartości 42,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli T VI str. 48-169)

Ustalone  
nieprawidłowości

Księgi rachunkowe MSW prowadzone były z naruszeniem przepisów art. 4 oraz 24 ust. 1 i 2 *uor.* Ministerstwo nierzetelnie prowadziło ewidencję środków trwałych i pozostałych środków trwałych, co miało wpływ na wartość majątku ujętego w ewidencji księgowej i wykazywanego w sprawozdaniach finansowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania kont 011 *Środki trwałe*, 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* i 800 *Fundusz jednostki* w zakresie ewidencjonowania inwestycji spowodowały, że dane zawarte w księgach rachunkowych i w sprawozdaniach finansowych nie przedstawiały w sposób rzetelny i przejrzysty sytuacji majątkowej Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli T III str. 66,76, T VI str. 48-169, 263-382)

Faktycznych zmian w stanie i wartości środków trwałych nie ujmowano w księgach rachunkowych Ministerstwa z uwagi na brak dokumentów pozwalających na rozliczenie zadań inwestycyjnych i ujęcie zmian. Powodem nierozliczenia na dzień 31 grudnia 2012 r. zaległych inwestycji były również zaniedbania pracowników Departamentu Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki merytorycznie odpowiedzialnych za rozliczenie tych inwestycji. Zastępca Dyrektora ww. Departamentu trakcie kontroli poinformował, że wyznaczeni pracownicy po skompletowaniu dokumentów, przy współpracy z BAF MSW, rozpoczęli rozliczanie zaległych inwestycji.

(dowód: akta kontroli T VI str. 48, 167)

#### 4.4. Badanie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych

Opis  
stanu faktycznego

Badanie dowodów księgowych ponoszonych w 2012 r. przez dysponenta III stopnia kosztów działalności, przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 *Rachunek bieżący wydatków budżetowych*. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe – jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 146 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną<sup>33</sup>. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy. Badaniem objęto 146 wydatki, w tym 103 wydatki Ministerstwa na ogólną kwotę 29 721,7 tys. zł (20,2% ogółu wydatków wykonanych w 2012 r. przez dysponenta trzeciego stopnia, tj. 0,2% wydatków w części 42) oraz 43 wydatki CEPIK na ogólną kwotę 68 257,8 tys. zł (97,7% ogółu wydatków wykonanych w 2012 r. przez ten fundusz, tj. 0,4% wydatków w części 42). Łączna kwota zbadanych wydatków wyniosła 97 979,5 tys. zł, co stanowiło 45,2 % wydatków dysponenta III stopnia i funduszu CEPIK oraz 0,6 % wydatków zrealizowanych w części 42.

(dowód: akta kontroli T III str. 253-258)

Wyznaczoną w opisany powyżej sposób próbę objęto kontrolą w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji oraz poprawności zapisu w księgach rachunkowych. W wyniku przeprowadzonego badania

<sup>33</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

stwierdzono, że za wyjątkiem niżej wymienionych przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 97 997,1 tys. zł, z tego o wartości 97 983,4 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 13,7 tys. zł dobranych w sposób celowy.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli T III str. 259-269)

Ustalono, że w 2012 r. ujęto w ewidencji księgowej zdarzenia gospodarcze, co do których jednostka w momencie przyjmowania ich do ewidencji, nie posiadała dowodów księgowych stwierdzających dokonanie operacji gospodarczych - dokonano przelewów i ujęto w księgach rachunkowych jednostki wydatki na kwotę 3,2 tys. zł, jako przedpłaty dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej za kursy językowe pracowników Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli T III str. 270-272)

Ustalono również, że w 2012 r. dokonano zapłaty za zakupione materiały i usługi w łącznej kwocie 11,3 tys. zł na podstawie 6 faktur *pro forma*.

Na ich odwrocie zamieszczano dekretacje, zatwierdzano do wypłaty oraz sprawdzano pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Do każdej z ww. faktur *pro forma* Ministerstwo otrzymało w okresie późniejszym faktury VAT, które zostały zaewidencjonowane w odpowiednich okresach sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli T III str. 273-309)

Ustalone  
nieprawidłowości

Dokonanie ww. płatności zaliczkowych stanowiło naruszenie § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>34</sup>, zgodnie z którym kierownicy państwowych jednostek budżetowych mogą udzielać zaliczek wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

Dotychczas nie wydano odrębnych przepisów w zakresie udzielania zaliczek, za wyjątkiem art. 151a, który nie miał zastosowania w przypadku ww. wydatków.

Dyrektor Generalny MSW wyjaśnił, że dokonanie płatności zaliczkowych było warunkiem otrzymania danej usługi stawianym przez ww. dostawców.

(dowód: akta kontroli T III str. 310-312, T VI str. 23-48)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Izba zauważyła intensywne działania podjęte w trakcie kontroli zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z odpowiednimi przepisami prawa oraz ograniczenia ryzyka powstawania stwierdzonych nieprawidłowości. W związku z nieprawidłowościami w prowadzeniu ewidencji księgowej, jeszcze w trakcie kontroli NIK wprowadzono w księgach 2013 r. szereg zapisów korygujących i uzupełniających, pozwalających uznać księgi rachunkowe Ministerstwa za rzetelne. Dokonane w trakcie kontroli i w okresie przed skierowaniem niniejszego wystąpienia korekty miały na celu m.in. przywrócenie w księgach MSW, zgodnego ze stanem rzeczywistym, stanu środków trwałych oraz inwestycji rozpoczętych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Na powyższą ocenę miały wpływ działania naprawcze podjęte przez BAF MSW w trakcie kontroli NIK.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

## 5. Roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

### 5.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis  
stanu faktycznego

Kontrola wykazała, że w ramach części budżetowej nr 42 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań przez podległych dysponentów, w tym przez MSW, pełniącego funkcję dysponenta trzeciego stopnia. Minister wyjaśnił, że nie zachodzi potrzeba opracowywania dodatkowych procedur sporządzania sprawozdań, ponieważ przepisy obowiązujące w tym zakresie umożliwiają pełną kontrolę ich sporządzania.

(dowód akta kontroli: str. T IV str. 1-4)

W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników MSW w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez MSW stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód akta kontroli: str. str. T IV str. 5, 8, 13, 45, 129, 141, 150)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca jednak uwagę na celowość ustanowienia w części budżetowej 42 formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to między innymi ze standardu nr 10 określonego w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wskazującego na celowość dokumentowania procedur wewnętrznych, instrukcji i wytycznych funkcjonujących w systemie kontroli zarządczej, aby zapewnić ich spójność i dostępność dla wszystkich osób, dla których są one niezbędne.

### 5.2. Rzetelność sprawozdań

Opis  
stanu faktycznego

5.2.1. Dysponent części budżetowej 42 podał w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa w kwocie 89 490,2 tys. zł. Wydatki budżetowe wykazane zostały w kwocie 17 851 179,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli T IV str. 5-6)

Zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 2 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli T IV str. 7)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych wynikała z ewidencji księgowej, tj. z zapisów na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki*. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli T IV str. 8-12)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wynikała z zapisów na koncie 130 po stronie Ct i kwoty środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli T IV str. 13-106)

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli T IV str. 107-128)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 241 885,8 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 221.

W MSW nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli T IV str. 129-149)

Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) było zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*.

(dowód: akta kontroli T IV str. 150-160)

Ww. sprawozdania dysponenta części budżetowej 42 uwzględniały m.in. dane wykazane w sprawozdaniach dysponenta trzeciego stopnia.

(dowód: akta kontroli T IV str. 161-224)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Ww. sprawozdania, za wyjątkiem Rb-27 za I i II kwartał 2012 r. (opis nieprawidłowości w cz. III pkt 1 niniejszego wystąpienia), sporządzane były rzetelnie i w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>35</sup>, 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>36</sup> oraz 28 grudnia 2011 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>37</sup> (dalej *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości*)

Opis stanu faktycznego

**5.2.2.** W sprawozdaniu finansowym MSW za 2011 rok w części bilansowej nie wprowadzono informacji uzupełniającej, istotnej dla oceny rzetelności i przejrzystości sytuacji finansowej i majątkowej, w postaci wartości umorzenia pozostałych środków trwałych na kwotę 21 408,6 tys. zł.

Minister jako dysponent części budżetowej 42 przyjął ww. sprawozdanie i nie zakwestionował ww. zapisu. Ponadto w złożonym do Ministra Finansów łącznym sprawozdaniu finansowym uwzględnił umorzenie pozostałych środków trwałych MSW o wartości 0 zł.

(dowód: akta kontroli str. T IV str. 225-244)

Ustalone nieprawidłowości

Wykazanie w bilansie MSW w części B pkt 3<sup>38</sup> wartości umorzenia pozostałych środków trwałych w sprawozdaniu finansowym za 2011 rok w kwocie 0 zł, tj. niezgodnie ze stanem faktycznym, było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor Generalny MSW wyjaśnił, że w bilansie za 2011 rok nie wykazano umorzeń pozostałych środków trwałych, ponieważ w zakładowym planie kont nie funkcjonuje konto 072 *Umorzenie pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych*.

(dowód: akta kontroli T III str. 177-197)

W powyższej sprawie Minister wyjaśnił, że otrzymane od dysponenta trzeciego stopnia sprawozdanie finansowe w zakresie umorzenia pozostałych środków trwałych było zgodne z załączonymi zestawieniami obrotów i sald na poszczególnych kontach, wśród których nie było konta 072 *Umorzenie pozostałych środków trwałych*.

(dowód: akta kontroli T I str. 316-398)

Opis stanu faktycznego

**5.2.3.** MSW złożyło w wymaganym terminie sprawozdanie o stanie i ruchu środków trwałych F-03 za 2012 r. W sprawozdaniu tym wykazano, niezgodnie ze stanem faktycznym, wartość pozostałych środków trwałych całkowicie umorzonych w kwocie 18 546,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli T IV str. 244-249)

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

<sup>36</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

<sup>38</sup> Informacje uzupełniające istotne dla rzetelności i przejrzystości sytuacji majątkowej i finansowej, umorzenie pozostałych środków trwałych.

Ustalone  
nieprawidłowości

Wykazanie w sprawozdaniu F-03 niezgodnej ze stanem faktycznym wartości pozostałych środków trwałych (narzędzi, przyrządów, ruchomości i wyposażenia) oraz ich umorzeń stanowiło naruszenie art. 30 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej<sup>39</sup> oraz załącznika nr 43 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 roku w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012<sup>40</sup>.

Dyrektor Generalny MSW w powyższej sprawie wyjaśnił, że w sprawozdaniu F-03 nie wykazano wartości pozostałych środków trwałych oraz ich umorzeń, ponieważ w zakładowym planie kont nie funkcjonuje konto 013 *Pozostałe środki trwałe* i 072 *Umorzenie pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych*.

(dowód: akta kontroli str. T III str. 177-197)

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było nieutworzenie kont 013 *Pozostałe środki trwałe* i 072 *Umorzenie pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych*. Zgodnie ze opinią Dyrektora Generalnego MSW wyrażoną podczas kontroli, nie umieszczenie tych kont w zakładowym planie kont nie miało wpływu na sprawozdawczość finansową jednostki. NIK nie podzieliła ww. stanowiska Dyrektora Generalnego i w wyniku kontroli wprowadzono do zakładowego planu kont MSW brakujące konta 013 i 072.

(dowód: akta kontroli T III, str. 212-216, T VI str. 383-386, 395-398)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych, kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych, sprawozdań finansowych oraz sprawozdań o stanie i ruchu środków trwałych.

## IV. Wykonanie planu finansowego funduszu celowego FMBP

### 1. Planowanie i wykonanie przychodów i wydatków

Opis  
stanu faktycznego

1.1. Projekt planu finansowego FMBP na 2012 r. opracowano m.in. w oparciu o zaplanowaną przez Agencję Mienia Wojskowego (AMW) wysokość środków do przekazania na rachunek FMBP oraz w oparciu o wysokość środków planowanych do przekazania podległym jednostkom w 2012 r. Projekt planu przekazano do Ministerstwa Finansów 20 kwietnia 2011 r. i w niezmienionym kształcie ujęto go w ustawie budżetowej. Planowane przychody i wydatki wynosiły odpowiednio: 2 008 tys. zł i 5 801 tys. zł, a stan środków FMBP na koniec 2012 r. – 275 tys. zł.

W 2012 r. dokonano, na wniosek Ministra z 31 sierpnia 2012 r., jednej zmiany planu finansowego FMBP, polegającej na zwiększeniu środków pieniężnych o 4 700 tys. zł (tj. o dodatkowe środki otrzymane z AMW w 2011 r.) i zwiększeniu, o taką samą kwotę, jego wydatków. Zmianę wprowadzono zgodnie z art. 29 ust. 12 *ufp*, tj. po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu. W planie ujęto dodatkowe środki m.in. na dofinansowanie przebudowy budynku koszarowo-administracyjnego Szkoły Policji w Słupsku, budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Szczecinku oraz zakup pojazdów policyjnych dla Oddziałów Prewencji Policji. Wykorzystanie środków było zgodne z art. 31c ust. 4 ustawy powołującej FMBP, tj. ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego<sup>41</sup>.

Realizację zadań ujętych w planie finansowym FMBP monitorowano m.in. na podstawie harmonogramów wydatkowania środków ujętych we wnioskach do Ministra o wyrażenie zgody na dofinansowanie zadań.

(dowód: akta kontroli T V str. 1-19)

<sup>39</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 591.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 446.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 ze zm.

Opis  
stanu faktycznego

1.2. Stan FMBP na 1 stycznia 2012 r. wynosił 15 519 tys. zł, co stanowiło 153% stanu początkowego roku poprzedniego. W 2012 r. stan FMBP zmniejszył się o 3 801 tys. zł (o 24%), wynosząc na 31 grudnia 2012 r. – 11 718 tys. zł. Początkowy i końcowy stan funduszu stanowiły w całości środki przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów na podstawie art. 78d *ufp*. Spadek stanu FMBP wynikał głównie z otrzymania od AMW w 2012 r. niższych o 10 252 tys. zł środków finansowych.

(dowód: akta kontroli T V str. 21-23 i 34-35)

1.3. W 2012 r. MSW, zgodnie z dyspozycją art. 78d ust. 2 *ufp*, przekazywało wolne środki FMBP Ministrowi Finansów w zarządzanie, uzyskując z tego tytułu 500 tys. zł odsetek (w tym 474,5 tys. zł z tytułu depozytów terminowych). Na 31 grudnia 2012 r. 100% środków funduszu znajdowało się w depozycie u Ministra Finansów, w tym 11 650 tys. zł w depozycie terminowym i 67,5 tys. zł w depozycie overnight. Przekazywanie w zarządzanie wolnych środków FMBP nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji wypłat środków finansowych na jego ustawowe cele i zadania.

(dowód: akta kontroli T V str. str. 21-33)

1.4. Przychody funduszu w 2012 r. wyniosły 3 611,5 tys. zł (180% planu), w tym 500 tys. zł z tytułu odsetek (plan – 0 zł) oraz 3 111,5 tys. zł z tytułu środków otrzymanych od AMW (155% planu), tj. pochodzących ze sprzedaży niewykorzystywanego mienia Policji (1 564,4 tys. zł), Straży Granicznej (1 545,6 tys. zł) i Biura Ochrony Rządu (1,5 tys. zł).

Wykonanie w 2012 r. wydatków FMBP wyniosło 7 413 tys. zł (71% planu). Niższe od planu wykonanie wydatków o 3 088 tys. zł wynikało głównie z przesunięcia na kolejny rok terminów wydatkowania 2 185 tys. zł (m.in. z powodu unieważnienia postępowania przetargowego i nieterminowej realizacji zadań przez wykonawców) oraz ze zmniejszenia o 353 tys. zł, środków na realizację zadania.

Wydatki FMBP przeznaczono na cele określone w art. 31c ust. 4 ustawy powołującej ten fundusz, tj. na realizację zadań inwestycyjnych oraz na modernizację uzbrojenia i wyposażenia organów i jednostek podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych. Ze środków FMBP sfinansowano w 2012 r. wydatki:

- Policji (2 349 tys. zł) na budowę nowej siedziby komendy powiatowej w Szczecinku, zakup pojazdów furgon w policyjnej wersji wypadowej „W”, zakup urządzeń technicznych w serwerowniach oraz na zakup kasków motocyklowych z urządzeniami łączności podkaskowej,
- Straży Granicznej (4 957 tys. zł) m.in. na zakup uzbrojenia i amunicji, budowę wież obserwacyjnych, budowę nowej placówki Straży w Górowie Iławeckim, przebudowę przyłącza wodociągowego, modernizację kanalizacji burzowej oraz termomodernizację budynków,
- Biura Ochrony Rządu (107 tys. zł) na zakup umundurowania.

Ogółem w 2012 r. środkami funduszu dofinansowano realizację 17 zadań, w tym cztery zadania Policji, 12 – Straży Granicznej i jedno – Biura Ochrony Rządu. Wypłaty z rachunku FMBP dokonywano bezpośrednio na rachunki jednostek realizujących zadanie, po uzyskaniu zgody Ministra. Do wniosków o wypłatę środków FMBP nadzorowane jednostki dołączały m.in. kopie faktur potwierdzających wydatki. Wnioski te były składane w terminach zgodnych z przedłożonymi wcześniej harmonogramami wydatków. MSW przekazywało środki funduszu niezwłocznie po otrzymaniu wniosku o wypłatę (średnio po 6 dniach). Na obsługę administracyjną funduszu wydatkowano 0,4 tys. zł (opłaty bankowe). W 2012 r. nie przeprowadzono audytu wewnętrznego FMBP.

(dowód: akta kontroli T V str. 21, 32-42 i 80-81)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ocenianie wykonanie przychodów i wydatków FMBP.

## 2. Rzetelność sprawozdań

Opis  
stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta funduszu FMBP sprawozdań:



- z wykonania w 2012 r. planu finansowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania w 2012 r., określonego w ustawie budżetowej na 2012 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych na koniec IV kwartału 2012 r. (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2012 r. (Rb-Z),
- z wykonania w 2012 r. planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Powyższe sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w *rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości*. Sprawozdania te przekazywały prawdziwy obraz przychodów i wydatków FMBP na koniec 2012 r. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli T V str. 43-60)

Ustalone  
nieprawidłowości

W sprawozdaniach funduszy niejednolicie wykazywano wolne środki przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie. Środki FMBP w kwocie 15 519,4 tys. zł (stan na początek 2012 r.) i 11 717,5 tys. zł (stan na koniec 2012 r.) wykazano w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 za 2012 r. w pozycji *należności*, natomiast w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2012 r. – w pozycji *gotówka i depozyty*. Jednocześnie należy zauważyć, że środki funduszu CEPIK przekazane w zarządzanie MF wykazano w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 w pozycji *środki pieniężne*. Stan środków FMBP był zgodny z ewidencją konta 240 *Pozostałe rozrachunki*, służącego m.in. do ewidencji środków FMBP przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie.

(dowód: akta kontroli T V str. 22-30, 43-53, 61-73 i 254-261)

W ocenie NIK, przyjęty w MSW sposób prezentacji w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 środków pieniężnych FMBP przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów był nieprawidłowy. Minister wyjaśnił, że wynikało to z przyjętego w Ministerstwie sposobu ich ujęcia w ewidencji.

Wprawdzie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>42</sup> nie określało sposobu wykazywania w sprawozdaniach budżetowych Rb-33 i Rb-40 środków znajdujących się w zarządzaniu u Ministra Finansów, NIK zwraca jednak uwagę, że środki te charakteryzują się wysoką płynnością finansową<sup>43</sup> i zgodnie z treścią formularza PCF<sup>44</sup> wartość środków pieniężnych na rachunkach bankowych (w tym wolnych środków finansowych przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów) należy podać w pozycji planu finansowego funduszu *środki pieniężne*.

(dowód: akta kontroli T I str. 316-332)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sprawozdania FMBP za 2012 r.

### 3. Ocena wykonania zadań

Opis  
stanu faktycznego

W planowanych wydatkach funduszu w układzie zadaniowym ujęto zadania zbieżne z zadaniami wynikającymi z ustawy tworzącej FMBP. I tak w ramach zadania:

- ochrona obywateli, utrzymanie porządku publicznego oraz działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa zaplanowano podzadania w zakresie:
  - bezpieczeństwa najważniejszych osób, obiektów i urzędzeń w państwie (planowane wydatki – 160 tys. zł, wykonanie – 66,8%),
  - działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego (planowane wydatki – 4 690 tys. zł, wykonanie – 50,1%),

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103

<sup>43</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. Nr 81, poz. 443) środki przekazane w zarządzanie overnight są zwracane następnego dnia roboczego, a środki przekazane w zarządzanie terminowe mogą zostać zwrócone na rachunek funduszu w następnym dniu roboczym po złożeniu dyspozycji ich wcześniejszego wycofania.

<sup>44</sup> Formularz PCF – Projekt budżetu państwa na 2013 r. – Elementy planu finansowego państwowego funduszu celowego, stanowi załącznik nr 43 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. poz. 628).

- ochrona granicy państwowej, kontrola ruchu granicznego i przeciwdziałanie nielegalnej migracji zaplanowano podzadanie z zakresu ochrony granicy państwowej (planowane wydatki 5 651 tys. zł, wykonanie – 87,7%).

Celami działań ujętych w ramach ww. podzadań była poprawa wyposażenia i warunków służby funkcjonariuszy BOR, poprawa wyposażenia i warunków służby funkcjonariuszy Policji oraz SG, a miernikami ich osiągnięcia była liczba zrealizowanych zadań. Wszystkie zaplanowane mierniki działań zrealizowano w 100%.

(dowód: akta kontroli T V str. 36-39 i 59-60)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia planowanie i wykonanie przychodów i wydatków FMBP.

## V. Wykonanie planu finansowego funduszu celowego CEPIK

### 1. Planowanie i wykonanie przychodów i wydatków

Opis  
stanu faktycznego

1.1. Zgłoszone do projektu budżetu przychody i wydatki CEPIK zostały skalkulowane rzetelnie. W planie finansowym założono m.in., że przychody CEPIK wyniosą 96 262 tys. zł i zostaną uzyskane głównie z tytułu opłat ewidencyjnych od umów ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (20 500 tys. szt. – 74 825 tys. zł przychodu) oraz z tytułu badań technicznych pojazdów (11 500 szt. – 11 500 tys. przychodu). W ramach wydatków w kwocie 119 056 tys. zł zaplanowano głównie wydatki bieżące na zakup usług (106 413 tys. zł). Projekt planu sporządzono 15 kwietnia 2011 r. i w niezmienionym kształcie ujęto go w ustawie budżetowej. W trakcie 2012 r. nie dokonywano zmian w planie finansowym CEPIK. Przebieg wykonania planu monitorowano w Departamencie Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki MSW (DEPIT) m.in. na podstawie miesięcznych informacji otrzymywanych z Biura Administracyjno-Finansowego (BAF) oraz na podstawie kwartalnych sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli T V str. 74-93)

1.2. Stan funduszu CEPIK na 1 stycznia 2012 r. wynosił 74 040 tys. zł (w tym 70 722 tys. zł środków przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów), co stanowiło 150% stanu początkowego roku poprzedniego. W 2012 r. stan funduszu CEPIK zwiększył się o 50 304 tys. zł (o 68%), wynosząc na 31 grudnia 2012 r. – 124 344 tys. zł (w tym 120 653 tys. zł przekazanych w zarządzanie). Wzrost stanu funduszu CEPIK wynikał z uzyskania w 2012 r. nadwyżki przychodów (120 140 tys. zł) nad wydatkami (69 836 tys. zł).

(dowód: akta kontroli T V str. 94-98)

1.3. W 2012 r. MSW, zgodnie z art. 78d ust. 2 *ufp*, przekazywało wolne środki funduszu CEPIK Ministrowi Finansów w zarządzanie, uzyskując z tego tytułu 4 005 tys. zł odsetek (w tym 3 531 tys. zł z tytułu zarządzania terminowego). Na 31 grudnia 2012 r. 100% środków pieniężnych funduszu CEPIK znajdowało się w zarządzaniu u Ministra Finansów, w tym 108 000 tys. zł w zarządzaniu terminowym i 12 653 tys. zł w zarządzaniu overnight. Przekazywanie w zarządzanie wolnych środków CEPIK nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji wypłat środków finansowych na jego ustawowe cele i zadania.

(dowód: akta kontroli T V str. 96-98 i 178-181)

1.4. Wykonanie w 2012 r. przychodów funduszu CEPIK wyniosło 120 140 tys. zł (125% planu), w tym 115 967 tys. zł z tytułu opłat ewidencyjnych od towarzystw ubezpieczeniowych, stacji kontroli pojazdów i organów rejestrujących oraz 4 173 tys. zł z tytułu odsetek. Wyższe wykonanie planu przychodów wynikało głównie ze wzrostu o 22%, w stosunku do założeń planistycznych, kursu euro stosowanego przez firmy ubezpieczeniowe przy obliczaniu opłaty ewidencyjnej na rzecz CEPIK. Na koniec 2012 r. należności funduszu CEPIK wyniosły 8 844 tys. zł (101% stanu roku poprzedniego) i dotyczyły opłat ewidencyjnych, w tym 339 tys. zł stanowiły należności przeterminowane od 203 podmiotów. Analiza najwyższych kwotowo zaległości 14 podmiotów (łącznie 280 tys. zł) wykazała, że w ośmiu przypadkach przyczyną ich powstania było złożenie przez

towarzystwa ubezpieczeniowe w styczniu 2013 r. korekt sprawozdań z opłat ewidencyjnych pobranych na rzecz funduszu CEPiK w latach poprzednich. Zaległości te w kwocie 249 tys. zł zostały uregulowane w całości do 20 stycznia 2013 r. Wobec pozostałych sześciu badanych podmiotów MSW prowadziło działania windykacyjne, polegające na wysyłaniu upomnień i wystawianiu tytułów wykonawczych. Ogółem w 2012 r. podmiotom zalegającym z płatnościami na rzecz CEPiK wysłano 286 upomnień na kwotę 93 tys. zł i wystawiono 8 tytułów wykonawczych na kwotę 3 tys. zł. W wyniku tych działań odzyskano 80 tys. zł. W 2012 r. dysponent CEPiK, poza umorzeniem kwoty 0,1 tys. zł, nie udzielał ulg w spłacie zobowiązań na rzecz tego funduszu. Nie wystąpiły również przypadki przedawnienia się należności. Prowadzona w MSW ewidencja szczegółowa konta 204 *należności funduszu celowego CEPiK* zapewniała możliwość ustalenia należności według poszczególnych kontrahentów.

(dowód: akta kontroli T V str. 94-95, 99-111, 258 i 261)

1.5. W 2012 r. na realizację zadań Funduszu planowano 119 056 tys. zł, co stanowiło 96% środków będących w dyspozycji CEPiK. Wykonanie wydatków Funduszu wyniosło 69 836 tys. zł (59% planu), a ich niższe wykonanie wynikało m.in. z obniżonych kosztów utrzymania centrum zapasowego SI CEPiK (2 353 tys. zł) oraz z niewykorzystania rezerw na: zatrudnienie konsultantów na umowę o dzieło lub zlecenie (593 tys. zł), remonty (472 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (826 tys. zł), rozbudowę i modernizację systemu (7 117 tys. zł) oraz na pozostałe usługi realizowane na rzecz systemu informatycznego CEPiK (22 659 tys. zł).

(dowód: akta kontroli T V str. 94-95 i 99-111)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Ewidencji Państwowych MSW, niższe niż zakładano wykonanie wydatków Funduszu nie miało wpływu na funkcjonowanie systemu informatycznego CEPiK. Związane ono było przede wszystkim z nowym podejściem do rozwoju systemu, zakładającym jego gruntowną przebudowę w latach 2013-2015. Wydatki na ten cel nie powinny przekroczyć 150 mln zł.

(dowód: akta kontroli T V str. 106-133 i 164-165)

Niewykonanie w 2012 r. planu finansowego Funduszu wynikało również z wstrzymania, decyzją Dyrektora Generalnej MSW z 6 października 2011 r., realizacji przez firmę Infovide-Matrix SA umowy z 17 maja 2010 r. na świadczenie usług związanych z doradztwem i wsparciem eksperckim w zakresie utrzymania SI CEPiK. Na realizację obowiązującej do 30 czerwca 2012 r. umowy planowano wydatkować w 2012 r. 4 486 tys. zł, a na kontynuację usług – 7 450 tys. zł. Po podjęciu przez Dyrektora Generalnego ww. decyzji MSW wypłaciło wykonawcy kwotę 1 024,6 tys. zł (w tym 165,1 tys. zł w 2012 r.) tytułem zapłaty za prace wykonane od 1 sierpnia 2011 r. do 10 października 2011 r. (tj. do dnia poinformowania wykonawcy o wstrzymaniu realizacji umowy).

(dowód: akta kontroli T V str. 106-111 i 134-161 i T VI str. 48-53 i 165-166)

Pismem z 29 marca 2012 r. Dyrektor DEPiT zwrócił się do Podsekretarza Stanu MSW – Romana Dmowskiego o rozważenie możliwości przeprowadzenia kontroli dotyczącej legalności i celowości współpracy DEPiT z firmą Infovide-Matrix SA, podnosząc m.in. wątpliwości dotyczące prawidłowości wyboru wykonawcy, realizacji i rozliczania umowy, dokonywania odbiorów oraz odstępowania od kar umownych z tytułu nieterminowego wykonywania usług. Minister wyjaśnił, że nie jest mu wiadome, jakie dokładnie czynności zostały podjęte w związku z tym wnioskiem.

(dowód: akta kontroli T I str. 316-332 i T V str. 164-175)

W trakcie kontroli Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) wszczęło kontrolę doraźną i zabezpieczyło dokumentację wybranych procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie udzielania zamówień publicznych związanych z budową, wdrożeniem i utrzymaniem SI CEPiK przez MSWiA w latach 2000-2012. Protokół z ww. kontroli CBA został opatrzony klauzulą ściśle tajne.

1.6. Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 136 – *rachunek bieżący środków funduszu celowego CEPiK*, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej<sup>45</sup> 43 faktury na kwotę 68 257,8 tys. zł dotyczące

<sup>45</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

wydatków poniesionych w 2012 r. (w tym 39 faktur na kwotę 63 002,9 tys. zł dotyczących wydatków planu 2012 r.). W badanej próbie ujęto m.in. wydatek majątkowy w kwocie 2 795,5 tys. zł (100% wydatków inwestycyjnych 2012 r.).

W ocenie NIK Minister dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ustalono, że wszystkie wydatki zostały dokonane wyłącznie na cele wskazane w art. 80d ust. 5 ustawy powołującej Fundusz (ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>46</sup>). Środki publiczne zostały wydatkowane zgodnie z umowami, zaakceptowanymi przez głównego księgowego. Przeznaczono je m.in. na zakup usług zapewniających utrzymanie i eksploatację systemu informatycznego CEPIK, udostępnianie danych w trybie urzędowym oraz na utrzymanie sieci WAN. W ramach poniesionych nakładów inwestycyjnych rozbudowano macierz dyskową w Centrum Zapasowym Systemu Informatycznego CEPIK oraz zakupiono nową macierz do Centrum Podstawowego Systemu. Wszystkie zbadane wydatki realizowano terminowo. Faktury, wraz z dołączoną do nich dokumentacją potwierdzającą wykonanie usługi, były sprawdzane przez kierownika komórki organizacyjnej właściwej merytorycznie do dokonania operacji gospodarczej.

Badanie wydatków Funduszu przeprowadzono także w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody księgowe były poprawne pod względem formalnym, poddane prawidłowej dekretacji i kontroli bieżącej oraz właściwie ujęte w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli T III str. 253-258 i T V str. 176-183)

Na 31 grudnia 2012 r. zobowiązania Funduszu wynosiły 5 153 tys. zł i dotyczyły rozliczeń za usługi wykonane w 2012 r. Zobowiązania te uregulowano w całości do 23 stycznia 2013 r., w terminach płatności wynikających z faktur.

(dowód: akta kontroli T V str. 102-103 i 261)

W 2012 r. nie ponoszono ze środków Funduszu wydatków związanych z jego obsługą administracyjną. W 2012 r. nie przeprowadzono również audytu wewnętrznego CEPIK.

(dowód: akta kontroli T V str. 80-81 i 95)

1.7. Stosowanie przez MSW przepisów ustawy *Pzp* przy wyborze wykonawców zamówień w ramach CEPIK zbadano na podstawie dokumentacji trzech zamówień publicznych, w ramach których w 2012 r. wydatkowano 3 712,3 tys. zł:

- 1) 11 czerwca 2012 r. na dostawę specjalistycznego oprogramowania na potrzeby zarządzania Systemem Informatycznym CEPIK w DEPIK wydatkowano 117,3 tys. zł (100% wartości umowy),
- 2) 11 lipca 2012 r. na rozbudowę macierzy dyskowej DS.8100 w Centrum Zapasowym Systemu Informatycznego CEPIK oraz zakup nowej macierzy dyskowej dla Centrum Podstawowego Systemu Informatycznego CEPIK – wydatkowano 2 795,5 tys. zł (100% wartości umowy),
- 3) 31 października 2012 r., o wartości 28 782,0 tys. zł, na świadczenie usługi udostępniania sieci WAN PWPW na potrzeby Systemu Informatycznego CEPIK – wydatkowano 799,5 tys. zł (2,8% wartości umowy).

Łączna wartość umów wyniosła 31 694,8 tys. zł. Dwa pierwsze z ww. zamówień udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, a trzecie – w trybie zamówienia z wolnej ręki. Wyboru wykonawcy zamówienia na rozbudowę/zakup macierzy dyskowej dokonano zgodnie z ustawą *Pzp*. Natomiast w przypadku dwóch pozostałych zamówień stwierdzono przy ich udzielaniu naruszenie przepisów ustawy *Pzp*.

(dowód: akta kontroli T V str. 184-200 i 237-238)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

- 1) W przypadku przetargu nieograniczonego na dostawę 60 licencji specjalistycznego oprogramowania (sprawa nr 4/BAF-VI/PPN/12) zamawiający nie zamieścił w Biuletynie

<sup>46</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

Zamówień Publicznych (BZP) ogłoszeń: o zamówieniu (przetarg nieograniczony ogłoszono 27 marca 2012 r.) oraz o udzieleniu zamówienia (umowę w sprawie zamówienia zawarto 11 czerwca 2012 r.), do czego zobowiązywał odpowiednio przepis: art. 40 ust. 2 i art. 95 ust. 1 ustawy Pzp. Ogłoszenia te zostały natomiast przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Wartość zamówienia została ustalona przez Ministerstwo na 126,8 tys. zł, co stanowiło równowartość 31,5 tys. euro (kalkulacja wartości szacunkowej zamówienia obejmowała zakup 60 licencji specjalistycznego oprogramowania).

(dowód: akta kontroli T V str. 193-219)

Zgodnie z ww. przepisami ustawy Pzp i w związku z § 1 pkt 1 lit a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej<sup>47</sup> zamieszczenie ww. ogłoszeń w BZP jest obowiązkowe przy zamówieniach, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 130,0 tys. euro.

Dyrektor Generalny MSW uzasadniając zamieszczenie ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym UE zamiast w BZP wyjaśnił, że dokonano agregacji wartości zamówienia na zakup oprogramowania na potrzeby CEPIK z zamówieniem nr BAF-V-4/11 na zakup oprogramowania na potrzeby jednostek organizacyjnych MSW (wartość obu zamówień wynosiła 142,7 tys. euro). Następnie we wniosku o udzielenie zamówienia nr BAF-V-4/11 z 14 listopada 2012 r. ustalono jego wartość na 20,6 tys. zł, a nie jak zaplanowano – 111,2 tys. euro, publikując stosowne ogłoszenia w BZP.

(dowód: akta kontroli T V str. 208 i 220-235)

Nie można podzielić stanowiska zawartego w powyższych wyjaśnieniach, ponieważ w zatwierdzonym 16 lipca 2012 r. protokole postępowania nr 4/BAF-VI/PN/12 nie odnotowano, aby było to zamówienie udzielane w częściach (formularz protokołu zawierał rubrykę odnoszącą się do takich zamówień). Odnotowano w nim natomiast, że wartość zamówienia stanowi równowartość 31,5 tys. euro. Ponadto oba zamówienia dotyczyły przedmiotów o różnych kodach CPV według Wspólnego Słownika Zamówień. Zamówienie w ramach CEPIK dotyczyło pakietów oprogramowania użytkowego (kod CPV 48700000-5), a zamówienie nr BAF-V-4/11 dotyczyło, według kodów podanych w planie zamówień publicznych na 2012 r., pakietów oprogramowania zabezpieczającego, do ochrony antywirusowej, systemu poczty elektronicznej oraz pakietów do tworzenia dokumentów (kody CPV: 48730000-4, 48760000-3, 48811000-6, 48310000-4).

(dowód: akta kontroli T V str. 201-207)

W przypadku zamówienia nr 4/BAF-VI/PN/12 protokół postępowania oraz umowę podpisał, na podstawie upoważnienia Ministra z 21 marca 2012 r., Zastępca Dyrektora DEPIT, który wyjaśnił, że *podtrzymuje powyższe wyjaśnienia Dyrektora Generalnego i nie ma nic więcej do dodania w tej sprawie.*

(dowód: akta kontroli T V str. 162-163, 184, 201-207 i 213)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>48</sup> (ustawa o dfp) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezamieszczenie w BZP ogłoszenia o zamówieniu lub ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.

2) W przypadku zamówienia z wolnej ręki na świadczenie usługi udostępniania sieci WAN PWPW (sprawa nr 55/BAF-VI/WR/12) zamawiający nie zawiadomił Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (Prezesa UZP) o wszczęciu postępowania w terminie określonym w art. 67 ust. 2 ustawy Pzp. Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia wszczęto 4 października 2012 r., a informacja wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym zastosowania trybu z wolnej ręki została przekazana Prezesowi UZP 7 listopada 2012 r., tj. 31 dni po ustawowym terminie oraz siedem dni po udzieleniu zamówienia.

Wartość zamówienia ustalono na 24 390,2 tys. zł, co stanowiło równowartość 6 067,8 tys. euro. Umowę w sprawie zamówienia zawarto 31 października 2012 r. na kwotę 28 782,0 tys. zł, z której w 2012 r. wydatkowano 799,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli T V str. 237-248)

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 282, poz. 1649

<sup>48</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

Minister wyjaśnił, że: (...) zbyt późne zawiadomienie Prezesa UZP o wszczęciu przedmiotowego postępowania było przeoczeniem zamawiającego wynikającym ze zbyt dużej liczby obowiązków służbowych. Niezwłocznie po jego dostrzeżeniu zamawiający powiadomił Prezesa UZP o wszczęciu przedmiotowego postępowania. Wskazać należy, że nieterminowe poinformowanie Prezesa UZP o wszczęciu postępowania nie spowodowało wdrożenia przez tego Prezesa trybu przewidzianego przepisem art. 165 ustawy Pzp, a tak opisane opóźnienie nie miało wpływu na przebieg prowadzonego postępowania i udzielenie zamówienia.

(dowód: akta kontroli T V str. 214-219)

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania do Prezesa UZP podpisał Zastępca Dyrektora DEPiT. Podpisał on także, na podstawie upoważnienia Ministra z 21 marca 2012 r., m.in. protokół ww. postępowania oraz umowę w sprawie zamówienia. W sprawie nieterminowego zawiadomienia Prezesa UZP o wszczęciu postępowania, Zastępca Dyrektora Departamentu Ewidencji Państwowych wyjaśnił, że Zawiadomienie do Prezesa UZP zostało przygotowane z opóźnieniem przez BAF. Z mojej wiedzy wynika, że przyczyną tego było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli T V str. 162-163, 184, 213 i 239-248)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o dfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezawiadomienie w terminie Prezesa UZP o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces planowania przychodów i wydatków Funduszu CEPIK oraz realizację przychodów, natomiast pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia wykonanie przychodów i wydatków Funduszu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszenia przepisów ustawy Pzp przy udzielaniu dwóch zamówień publicznych, na które w 2012 r. wydatkowano 916,8 tys. zł.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania CEPIK za 2012 r.

## 2. Rzetelność sprawozdań

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta funduszu CEPIK sprawozdań:

- z wykonania w 2012 r. planu finansowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania w 2012 r., określonego w ustawie budżetowej na 2012 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych na koniec IV kwartału 2012 r. (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2012 r. (Rb-Z),
- z wykonania w 2012 r. planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Powyższe sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w *rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości*.

Sprawozdania te przekazywały prawdziwy obraz przychodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz stanu środków pieniężnych Funduszu na koniec 2012 r. Wykazany w nich plan finansowy wynikał z ustawy budżetowej. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazany w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 w pozycji *środki pieniężne* stan środków pieniężnych Funduszu na początek i koniec 2012 r. odpowiadał stanowi środków przekazanych, na podstawie art. 78d *ufp*, Ministrowi Finansów w zarządzenie. Stan tych środków został potwierdzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego i był zgodny z ewidencją księgową konta 133 *Inne środki – środki pieniężne funduszu celowego CEPIK przekazane w zarządzenie*. Stan tych środków na 31 grudnia 2012 r. wykazano także we właściwej wysokości w sprawozdaniu Rb-N za 2012 r. w pozycji *gotówka i depozyty*.

(dowód: akta kontroli T V str. 249-271)

Opis  
stanu faktycznego

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania CEPIK za 2012 r.

### 3. Ocena wykonania zadań

Opis  
stanu faktycznego

W planowanych wydatkach Funduszu w układzie zadaniowym ujęto zadanie zgodne z zadaniami wynikającymi z ustawy tworzącej CEPIK. W ramach zadania *Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego* zawarto podzadanie *Centralne systemy ewidencji państwowych*. Na zadanie to zaplanowano 100% środków, a wykonanie planu wyniosło 59%. Jako cel zadania określono zwiększenie poziomu informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, a za jego miernik – liczbę godzin dostępnych pracy systemów w relacji do ich rzeczywistej wymaganej liczby godzin pracy. Wykonanie miernika wyniosło 96%.

(dowód: akta kontroli T V str. 270-271)

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie osiągnięcie zaplanowanych mierników wykonania zadań Funduszu.

## VI. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis  
stanu faktycznego

Dysponent główny sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu w części 42 stosownie do przepisów art. 175 *ufp*, dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz zadań finansowanych z budżetu państwa, w wyniku czego dokonywano stosownych zmian w planie finansowym części. Zgodnie z przyjętym planem audytu wewnętrznego, w 2012 r. zrealizowano m.in. zadania dotyczące planowania i rozliczanie wydatków ponoszonych na rzecz komórek organizacyjnych oraz organizacji kontroli zarządczej w Ministerstwie. W 2011 r. Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA dokonał sprawdzenia prawidłowości wykonania zadań publicznych pod względem legalności i gospodarności, tj. wydatkowania dotacji przekazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach 9 umów z podmiotami realizującymi zadania zlecone przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli T I str. 316-362)

W planie kontroli MSW na 2012 r. zatwierdzonym przez Ministra nie było planowanych kontroli w komórkach MSW obsługujących dysponenta III stopnia. W listopadzie i grudniu 2012 r. Dyrektor Generalny zarządził w BAF kontrole pozaplanową z zakresu zamówień publicznych, którą przeprowadzał DKS i W MSW. W wyniku tej kontroli sformułowano wniosek dotyczący rzetelnego i terminowego sporządzania i weryfikowania dokumentacji zamówień publicznych oraz wniosek dotyczący zwracania wadium w ustawowych terminach.

(dowód: akta kontroli T II str. str. 207-210)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w trakcie realizacji budżetu w części 42 wystąpiły nieprawidłowości opisane w niniejszym wystąpieniu, które wskazują na potrzebę zwiększenia nadzoru nad działalnością MSW, jako dysponenta III stopnia obsługującego Urząd Ministra Spraw Wewnętrznych. Stan taki wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarze gospodarowania składnikami majątku Ministerstwa. NIK zwraca również uwagę na potrzebę podejmowania w ramach nadzoru odpowiednich działań, które pozwoliłyby na wyeliminowanie przypadków nieterminowego regulowania przez podległych dysponentów zobowiązań i zapłaty kar umownych z tego tytułu.

## VII. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>49</sup>, wnosi o:

1. Ustanowienie skutecznego systemu monitoringu i ewaluacji działalności inwestycyjnej MSW.
2. Podjęcie działań zmierzających do ujęcia w księgach MSW rzeczywistego stanu środków trwałych oraz inwestycji rozpoczętych.
3. Egzekwowanie od komórek wnioskujących o przeprowadzenie zamówienia sporządzania opisu przedmiotu zamówienia publicznego, zgodnego z wymogami art. 29 ustawy pzp, a także przestrzeganie obowiązków zamawiającego w zakresie ogłaszania i powiadamiania prezesa UZP o wszczęciu postępowania.
4. Ustanowienie skutecznych mechanizmów bieżącego rozliczania odchodzących pracowników Ministerstwa z powierzonych im składników majątkowych.
5. W związku z realizacją ubiegłorocznego wniosku pokontrolnego, dotyczącego wyeliminowania braku ciągłości zapisów w księgach rachunkowych MSW, wprowadzenie odpowiednich procedur i środków zapewniających, zgodnie z zasadami określonymi w art. 22 ust. 3 uor, utrzymanie czytelności skreślonych wyrażań lub liczb.

## VIII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Najwyższej Izby Kontroli.

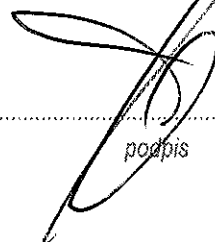
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, dnia 23 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Cichosz



podpis

<sup>49</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.