



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAREK OPIOŁA

KPB.410.001.04.2020

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, powołany na stanowisko od 14 sierpnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Ministra poprzednio pełnili Elżbieta Witek (od 4 czerwca 2019 r. do 9 sierpnia 2019 r.) oraz Joachim Brudziński (od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.). (akta kontroli T. I str. 7)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Beata Wachowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/100/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. (akta kontroli T. I str. 1-2)2. Maciej Lenarcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli KPB/99/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. (akta kontroli T. I str. 3-4)3. Artur Kozłowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli KPB/101/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. (akta kontroli T. I str. 5-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 42 – Sprawy wewnętrzne i planu finansowego funduszu celowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych za 2019 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych² (dalej: ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta III stopnia działań windykacyjnych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 42 w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 42 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 42,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- dokonanie analizy wykonania planu przychodów funduszu celowego i analiza próby wydatków,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne,
- realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV – *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na 2019 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

Przeprowadzone badanie wydatków w wysokości 64 224,9 tys. zł (tj. 29% wydatków dysponenta III stopnia) wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych oraz w przepisach wykonawczych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawował nadzór, o którym mowa w art. 175 upf, nad realizacją dochodów i wydatków w części 42, m.in. poprzez dokonywanie okresowej oceny wykonania budżetu, badanie prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz przeprowadzanie kontroli wykonywania zleconych zadań publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2019 r. sporządzone przez dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 42 prowadzone były nieprawidłowo.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego w 2019 r. Podstawą tej oceny była pozytywna opinia o wykonaniu przychodów i kosztów Funduszu oraz prawidłowości sporządzanych sprawozdań.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 r. dochody budżetu państwa w części 42 zostały zaplanowane w kwocie 114 724 tys. zł. **Zrealizowane dochody wyniosły w 2019 r. 141 334,2 tys. zł**, tj. 123,2% kwoty planowanej i były wyższe o 5 643,7 tys. zł, tj. o 4,2% od dochodów uzyskanych w 2018 r.

Głównym źródłem dochodów był wpływ dywidendy w wysokości 60 000 tys. zł, przekazanej przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A., nad którą nadzór właścicielski sprawował Minister SWiA. Pozostałe istotne źródła dochodów stanowiły wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych dotyczące m.in. nienależnie

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

pobranym świadczeń emerytalno-rentowych, przychody z najmu i dzierżawy obiektów Skarbu Państwa w trwałym zarządzie jednostek oraz wpływy z tytułu kar umownych naliczanych kontrahentom za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów.

(akta kontroli T. II str. 368-370, T. III str. 244-249)

Na koniec 2019 r. w części 42 należności pozostałe do zapłaty ogółem wyniosły 135 899,5 tys. zł, w tym zaległości netto w kwocie 123 198,9 tys. zł. Należności były niższe o 0,5% (o 712,4 tys. zł) niż na koniec 2018 r., natomiast zaległości wyższe o 0,6% (o 709,3 tys. zł). Największe należności (i zarazem największe zaległości) wynikały z niuregulowanych opłat za pobyt osób w celu wytrzeźwienia oraz opłat za przechowywanie broni i amunicji w jednostkach Policji, jak też z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu realizowanych w Straży Granicznej.

(akta kontroli T. III str. 250-252)

Dysponent części w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27 wykazał należność z tytułu zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem przez Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w Warszawie, w łącznej wysokości 423 tys. zł (wraz z odsetkami). WOPR wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalającego skargę WOPR na decyzję Ministra z 15 listopada 2018 r., utrzymującą w mocy decyzję nr 10/DB/2015 z 30 kwietnia 2015 r. o zwrocie dotacji (postępowanie w toku).

(akta kontroli T. II str. 72-114)

W 2019 r. Minister jako dysponent III stopnia zrealizował dochody w wysokości 2 539,4 tys. zł, tj. 518,2% planu wynoszącego 490 tys. zł. Uzyskane wpływy były wyższe względem 2018 r. o 74,2 tys. zł, tj. o 3%.

Wyższe niż zaplanowano wykonanie dochodów wynikało głównie z wpływu kar umownych za opóźnienie w realizacji zadań, m.in. z umów z EXATEL S.A. na zapewnienie usług teletransmisji sieci OST dla obsługi numeru alarmowego 112 oraz z najmu powierzchni pod usługi gastronomiczne i terenu z przeznaczeniem pod budowę tymczasowej drogi dojazdowej oraz placu składowego przy ul. Taborowej 33A.

W Ministerstwie należności pozostałe do zapłaty wyniosły 2 636,4 tys. zł, w tym zaległości 455,8 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. należności wzrosły o 243,2 tys. zł (10,2%), a zaległości o 61,6 tys. zł (15,6%). Zwiększenie należności i zaległości spowodowane było głównie wzrostem zasądzonych kosztów postępowania sądowego oraz kosztów postępowania kasacyjnego w związku ze stwierdzeniem nieważności nabycia nieruchomości przez cudzoziemców.

(akta kontroli T. IV str. 18-19,42-43, 265-270)

Minister nie umarzał i nie udzielał ulg w spłacie poprzez rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności należności.

(akta kontroli T. IV str. 21-22)

Skuteczność i adekwatność działań windykacyjnych podejmowanych przez dysponenta III stopnia w celu odzyskania należności Skarbu Państwa sprawdzono na próbie 20 zaległości na łączną kwotę 153,6 tys. zł (33,7% zaległości). Doboru próby dokonano w sposób celowy kierując się okresem przedawnienia i kwotą zaległości. Należności przeterminowane dotyczyły głównie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w związku ze stwierdzeniem nieważności nabycia nieruchomości przez cudzoziemców oraz obowiązkiem naprawienia szkody z tytułu

doprowadzenia Skarb Państwa do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w postaci wypłat rekompensat. Zaległości w większości były objęte egzekucją komorniczą. Czynności egzekucyjne dokonywane przez komorników były objęte monitoringiem i okresowo uzgadniane we właściwych komórkach organizacyjnych MSWiA. W pięciu przypadkach nie wszczęto egzekucji z powodu: braku ustalonych spadkobierców dłużnika, trudności w ustaleniu majątku lub adresu dłużnika, który przebywa za granicą (wysoki koszt egzekucji przez pełnomocnika w innym kraju), zaprzestania działalności przez spółkę. Dyrektor Departamentu Zezwoleń i Koncesji wskazał, iż powyższe okoliczności dawały podstawę do rozważania umorzenia należności przez Biuro Administracyjno-Finansowego na podstawie art. 56 ust. 1 pkt. 3 ufp. W związku z czym Dyrektor Generalna w dniu 13 marca 2020 r. podjęła decyzję o umorzeniu należności w kwocie 3,6 tys. zł od dwóch dłużników (operacja gospodarcza zaewidencjonowana w księgach 2020 r.). W pozostałych przypadkach do dnia zakończenia czynności kontrolnych trwały analizy w kierunku ewentualnego dalszego dochodzenia należności lub zastosowania umorzenia należności z urzędu w całości.

(akta kontroli T. IV str. 349-387)

W 2019 r. w MSWiA przeprowadzono czynności sprawdzające ocenę wydanych zaleceń po przeprowadzonym audycie z zakresu dochodzenia należności budżetowych. W trakcie czynności pozytywnie oceniono realizację wszystkich rekomendacji, które dotyczyły m.in. opracowania procedury w zakresie ustalania, ewidencjonowania i dochodzenia należności budżetowych, w tym określającej podział zadań między poszczególnymi komórkami Ministerstwa⁵.

(akta kontroli T. IV str. 332-348, T. V str. 19-24)

Nadzór dysponenta nad prawidłowością i terminowością pobierania dochodów przez jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez Ministra był sprawowany poprzez dokonywanie okresowej oceny wykonania budżetu, m.in. na podstawie półrocznej i rocznej informacji o dochodach, należnościach i podejmowanych działaniach w celu zwiększenia skuteczności ich windykacji.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z przyjętymi założeniami nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych. Analiza badanej próby zaległości wykazała, że w Ministerstwie wdrożono procedury wewnętrzne zapewniające skuteczność działań w dochodzeniu należności Skarbu Państwa.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 wydatki budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne zostały zaplanowane w wysokości 21 539 951 tys. zł. Plan finansowy został zwiększony o kwotę 3 162 613,2 tys. zł, do 24 702 564,2 tys. zł, co było spowodowane głównie zasileniem budżetu środkami z rezerwy ogólnej i rezerw celowych.

Wydatki budżetu państwa w części 42 zostały zrealizowane w kwocie 24 676 039,4 tys. zł⁶, tj. w 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2018 nastąpił wzrost wydatków o 2 763 894,5 tys. zł, tj. o 12,6% (z uwzględnieniem wydatków niewygasających), spowodowany głównie dokonaniem wpłaty z budżetu państwa na Fundusz Wsparcia Policji – fundusz centralny, o którym mowa w art. 13

⁵ Zarządzenie nr 18 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 6 sierpnia 2019 r. w sprawie należności Skarbu Państwa w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁶ Łącznie z wydatkami niewygasającymi w kwocie 114 611,3 tys. zł.

ust. 4c ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁷ oraz wypłatą jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów zgodnie z ustawą z 4 kwietnia 2019 r.⁸

(akta kontroli T. II str. 64-72, 367, T. III 254-273)

Wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) wyniosły 221 347,8 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach (223 119,1 tys. zł) i były wyższe niż wykonane w 2018 r. o 12 565,3 tys. zł (o 6%). Wynikało to m.in. z realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 20 listopada 2000 r. o repatriacji⁹: dopłat do kosztów nabycia lokalu mieszkalnego i czynszu, pokrywania kosztów prowadzenia ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów oraz sfinansowania dodatkowych łączności do urzędów administracji publicznej w ramach teletransmisji OST.

(akta kontroli T. IV str. 26-28, 34-36)

Wydatki na wynagrodzenia w części 42 w 2019 r. wyniosły 9 552 456,3 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 1 105 947,1 tys. zł, tj. 13,1%. Wzrost był spowodowany m.in. podwyżkami uposażeń funkcjonariuszy, wynagrodzeń pracowników formacji resortu wynikającymi z „Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu na lata 2017-2020”¹⁰ oraz zmianą zasad wypłaty nagrody rocznej dla funkcjonariuszy SOP¹¹. W 2019 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wyniosło 5 589 zł i było wyższe o 648 zł niż w 2018 r. (4 941 zł). Przeciętne zatrudnienie wyniosło 142 438 osób i było niższe względem 2018 r. o 22 osoby.

(akta kontroli T. II str. 6-11, 308-312)

Dysponent części otrzymał środki z rezerw celowych na wynagrodzenia i pochodne w kwocie 612 313,9 tys. zł, w tym 592 353,3 tys. zł z poz. 69. Środki były przeznaczone na podwyżki i wynagrodzenia dla osób nowozatrudnionych. Rezerwę wykorzystano w kwocie 546 452,8 tys. zł¹². Wzrost uposażeń i wynagrodzeń obejmował 12 miesięcy i wynikał m.in. z „Programu modernizacji” oraz zawartych porozumień ze związkami zawodowymi.

(akta kontroli T. III str. 283-290, 518-519)

Wydatki na wynagrodzenia w MSWiA (dysponent III stopnia) według Rb-70 wyniosły 79 517 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2018 r. o 5 690 tys. zł, tj. o 7,7%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wynosiło 8 506 zł i było niższe o 27 zł w stosunku do roku ubiegłego. Zatrudnienie w 2019 r. wzrosło o 8,1% i wyniosło przeciętnie 779 osób. Zmiany te były spowodowane przede wszystkim zatrudnieniem dodatkowych pracowników do realizacji zadań w obszarze danych osobowych, obsługi rzeczownika dyscypliny finansów publicznych oraz delegowaniem do wykonywania obowiązków służbowych w Ministerstwie funkcjonariuszy służb podległych Ministrowi z obszaru porządku publicznego.

(akta kontroli T. IV str. 6-11, 307-309)

W materiałach do ustawy budżetowej na 2019 r. w części 42 wydatki inwestycyjne zaplanowano w łącznej kwocie 598 593 tys. zł, a wykonanie wyniosło 1 546 172 tys. zł¹³ (w tym: wydatki niewygasające w 2019 r. w wysokości 111 130 tys. zł) i było wyższe względem roku poprzedniego o 6% (z uwzględnieniem wykonania wydatków

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 743.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1472.

¹⁰ Dalej „Program modernizacji”.

¹¹ W 2019 r. wypłacono funkcjonariuszom nagrodę roczną za 2017 r.

¹² W ramach wydatkowanej kwoty od 1 stycznia 2019 r. zatrudniono 6 801 osób, a 140 133 osób otrzymało podwyżki uposażeń i wynagrodzeń.

¹³ Z wyłączeniem wydatków na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej.

niewygasających w 2018 r.). Zadania dotyczyły głównie realizacji przedsięwzięć wynikających z „Programu modernizacji”, tj. inwestycji budowlanych w obiektach Policji i Straży Granicznej oraz zakupu sprzętu transportowego, sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej, sprzętu informatyki i łączności na potrzeby jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi SWiA.

(akta kontroli T. III str. 381- 510)

Dysponent części złożył do Ministra Finansów 38 wniosków o wyrażenie zgody na przeniesienie środków w planie wydatków majątkowych w trybie art. 171 ufp. Pięć z nich nie uzyskało akceptacji z uwagi na fakt, iż w ocenie Ministra Finansów pozyskane oszczędności na wydatkach bieżących powinny zostać przeznaczone m.in. na sfinansowanie priorytetowych potrzeb, w tym skutkujących powstawaniem ewentualnych zobowiązań Skarbu Państwa.

(akta kontroli T. III str. 352-380)

Wykonanie wydatków majątkowych w jednostce kontrolowanej (MSWiA) wyniosło 4 370,4 tys. zł i było niższe o 76,3% względem 2018 r. Zaplanowane w Ministerstwie na 2019 r. wydatki majątkowe w wysokości 9 590 tys. zł obejmowały 18 zadań, w tym osiem inwestycji budowlanych o wartości 5 418 tys. zł oraz dziesięć zakupów inwestycyjnych o łącznej wartości 4 172 tys. zł.

W trakcie roku wprowadzono do planu cztery inwestycje o wartości 1 011 tys. zł, m.in. przebudowę ogrodzenia terenu nieruchomości MSWiA przy ul. Batorego 5 w kwocie 849 tys. zł, oraz 10 zadań inwestycyjnych, w tym zakup: dwóch serwerów, czterech samochodów elektrycznych i samochodu typu Furgon oraz urządzenia do wizualizacji dokumentów publicznych.

W 2019 r. zrezygnowano z realizacji sześciu planowanych zadań na łączną kwotę 4 443 tys. zł, w tym z przebudowy systemu zasilania elektroenergetycznego obiektu MSWiA przy ul. Batorego 5 (2 264 tys. zł) oraz budowy systemu zasilania gwarantowanego do węzłów sieci GovNet (1 500 tys. zł).

(akta kontroli T. IV str. 23, 40-47, 115-154)

Dysponent części 42 otrzymał z **rezerwy ogólnej** budżetu państwa środki w kwocie 2 927,7 tys. zł, z czego wykorzystano 2 805,9 tys. zł, tj. 95,8%. Środki wydatkowano na:

- dofinansowanie zakupu czterech samochodów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej województwa lubelskiego,
- zakup środka transportu wraz z oprzyrządowaniem dla TOPR,
- sfinansowanie świadczeń opieki zdrowotnej osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia medycznego, udzielanych na podstawie art. 5a ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁴.

Dysponent części uzyskał środki z rezerw celowych w łącznej wysokości 3 205 006 tys. zł, w tym: 3 099 781,7 tys. zł środki budżetu państwa z czwartą cyfrą „0”. Rezerwy zostały wykorzystane w kwocie 3 112 946,3 tys. zł, tj. 97,1% kwoty przyznanej.

(akta kontroli T. III str. 292-305)

Szczegółowym badaniem u dysponenta III stopnia, objęto:

- środki z rezerwy ogólnej w wysokości 900 tys. zł, przeznaczone na sfinansowanie świadczeń opieki zdrowotnej osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia medycznego, udzielonych na podstawie art. 5a ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Środki

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 152 ze zm.

wykorzystano w kwocie 778,2 tys. zł (86,4%) na świadczenia zdrowotne z zabezpieczeniem ratownictwa medycznego udzielane Prezydentowi RP, Prezesowi RM oraz towarzyszącym im członkom ich rodzin, a także Marszałkowi Sejmu i Marszałkowi Senatu w trakcie oficjalnych podróży krajowych,

- środki z rezerwy celowej z poz. 13¹⁵, z której Minister otrzymał w lipcu 2019 r. kwotę 5 000 tys. zł. Środki przeznaczono na pobyt repatriantów w ośrodku adaptacyjnym, na podstawie art. 20b ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji. Środki wykorzystano w 100%. Pełnomocnik Rządu ds. Repatriacji zawarł umowy z podmiotami prowadzącymi ośrodki na sfinansowanie pobytu repatriantów i ich rodzin. Wydatki zostały poniesione na cel określony w decyzji o przyznaniu rezerwy oraz zaakceptowane przez kierownika komórki merytorycznej, tj. Dyrektora Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji. Wydatki poniesiono zgodnie ze stawkami zawartymi w umowach.

(akta kontroli T. V str. 261-285)

Na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp Minister SWiA podejmował decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków w budżecie państwa w okresie od września do grudnia 2019 r. na łączną kwotę 14 927 tys. zł, w tym środki z rezerw celowych w wysokości 7 781,2 tys. zł oraz z rezerwy ogólnej 1 012 tys. zł. Minister Finansów decyzją z 31 grudnia 2019 r. pomniejszył plan finansowy części 42 o kwotę 6 796,3 tys. zł z zablokowanych środków. Pozostała kwota (8 130,7 tys. zł) została zgłoszona do blokady przez KGP w dniu 31 grudnia 2019 r.

(akta kontroli T. II 263-268)

Zobowiązania w części 42 na koniec 2019 r. wyniosły 946 141,4 tys. zł i były wyższe od zobowiązań 2018 r. o 218 471 tys. zł, tj. o 30%. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu nagród rocznych funkcjonariuszy i dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników oraz podatki od uposażeń i świadczeń emerytalno-rentowych wypłaconych w grudniu 2019 r. Znaczny wzrost zobowiązań wystąpił w KGP (wydatki majątkowe), m.in. w związku z realizacją umowy na zaprojektowanie, dostarczenie, instalację i uruchomienie Systemu Elektronicznej Poczty Policji (SEPP).

(akta kontroli T. II str. 370-372, T. III str. 275-282)

Zobowiązania MSWiA na koniec 2019 r. wyniosły 8 265,3 tys. zł i były wyższe od zobowiązań 2018 r. o 924,5 tys. zł, tj. o 12,6%. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników wraz z pochodnymi. Na koniec 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli T. IV str. 29-31, 71-73)

Z budżetu dysponenta części 42 na dotacje przyznano środki w kwocie 278 854,7 tys. zł, w tym 106 243,1 tys. zł na wydatki majątkowe Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej MSWiA (dalej: SP ZOZ MSWiA) oraz 108 326,2 tys. zł na dotacje podmiotowe dla dwóch uczelni służb państwowych (Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie i Szkoły Głównej Służby Pożarniczej) oraz Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, mającego status instytutu badawczego. Dotacje zostały wykorzystane w kwocie 264 235,3 tys. zł (94,7% przyznanych środków).

Szczegółową kontrolą objęto dotacje dla podmiotów: Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe – 9 189 tys. zł, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe – 3 936,1 tys. zł, Fundacja Dajmy Dzieciom Siłę – 98,2 tys. zł, Stowarzyszenie Polska-Świat – 50,1 tys. zł, Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń Uniwersytetów

¹⁵ W ustawie budżetowej na rok 2019 zaplanowano w poz. - 13 rezerwę celową „Pomoc dla repatriantów”, na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji.

Trzeciego Wieku – 99,8 tys. zł, Fundacja Instytut Edukacji Pozytywnej – 344,1 tys. zł, SP ZOZ MSWiA w Poznaniu – 11 100 tys. zł oraz SP ZOZ MSWiA w Rzeszowie – 24 000 tys. zł.

Łączna wartość skontrolowanych dotacji (49 072,5 tys. zł) stanowiła 17,9% wartości udzielonych dotacji w części 42 w 2019 r. Przekazywanie dotacji celowych następowało zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust.1 ufp, warunkami określonymi w umowie i zgłaszanym przez beneficjentów zapotrzebowaniem. Rozliczenie następowało zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach. Zadania określone w umowach zostały zrealizowane, w tym część jako wydatki niewygasające (zrealizowane przez SP ZOZ MSWiA), a dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli T. V str. 209-254)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto wydatki poniesione przez Ministerstwo w kwocie 64 224,9 tys. zł, tj. 29% wydatków dysponenta III stopnia (89 dowodów księgowych). Doboru próby¹⁶ dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów, z zastosowaniem metody MUS¹⁷ oraz doboru celowego. Łącznie w ramach doboru losowego badaniem objęto 85 dowodów księgowych na kwotę 63 278, 2 tys. zł, co stanowiło 28,6% wydatków dysponenta III stopnia. Doborem celowym objęto cztery dowody księgowe na kwotę ogółem 946,7 tys. zł. W badanej próbie podział wydatków według grup ekonomicznych kształtował się następująco: wydatki bieżące stanowiły 96,4%, wydatki majątkowe 2,8%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych 0,8%. Skontrolowane wydatki dokonywane były w ramach planu finansowego jednostki.

W toku kontroli nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących koniecznością płacenia odsetek, kar umownych lub opłat. Wydatki były rzetelnie skalkulowane oraz dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Dowody zawierały prawidłową wartość transakcji, odpowiadającą powstałym zobowiązaniom. Zostały prawidłowo ujęte na kontach syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej i klasyfikacji w układzie zadaniowym oraz wg przyjętej praktyki. Zdarzenia gospodarcze, potwierdzone objętymi badaniem dokumentami, miały miejsce w badanym okresie sprawozdawczym. Wydatki na zakupy towarów i usług, dostawy oraz na roboty budowlane poprzedzone były procedurami przewidzianymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁸ (dalej: Pzp), głównie w trybie przetargu nieograniczonego, lub wyłączone na podstawie przesłanek ustawowych.

Środki publiczne zostały wykorzystane głównie na zapewnienie usługi transmisji danych sieci OST 112, pomoc mieszkaniową i finansowanie pobytu repatriantów w ośrodkach adaptacyjnych, wykonanie robót budowlanych związanych z wymianą ogrodzenia przy ulicy Batorego 5, zakup licencji oprogramowania Microsoft, wynajem samochodów służbowych, składki do organizacji międzynarodowych, utrzymanie budynków i koszty bieżącego funkcjonowania ministerstwa.

(akta kontroli T. V str. 179-204)

¹⁶ Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych na podstawie zestawienia wszystkich operacji wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 roku, na koncie 130 – Rachunek bieżący wydatków budżetowych. Spośród zapisów wyeliminowano wydatki dotyczące wynagrodzeń osobowych i pochodnych od nich oraz transakcje poniżej 500 zł. Z wylosowanych metodą MUS 90 zapisów księgowych, po analizie wyeliminowano pięć zapisów nieskutkujących wydatkowaniem środków finansowych (zapisy objęte korektą w ramach zasady czystości obrotów na koncie 130), tj. dwóch zapisów i odpowiadających im dwóch ujemnych zapisów technicznych oraz jednego kolejnego ujemnego zapisu technicznego.

¹⁷ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem. Próba wylosowana z konta 130 (dochodów i wydatków) posiadających szczegółowość paragrafową, z wyłączeniem wydatków dotyczących wynagrodzeń i ich pochodnych.

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

Szczegółowym badaniem objęto cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych, jedno dobrane z wytypowanej próby wydatków, przeprowadzone w trybie:

1) bez zastosowania Pzp (na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy) na dostawę fabrycznie nowego cyfrowego urządzenia do wizualizacji dokumentów publicznych i obrazowania ich zabezpieczeń przed fałszerstwem (kwota wydatku 139,9 tys. zł)

i trzy dobrane celowo, przeprowadzone w trybie:

2) przetargu nieograniczonego na dostawę i montaż bramek wejściowych podłączonych do systemów kontroli dostępu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na obiekcie „Batorego 5”, w ramach zadania inwestycyjnego pod nazwą przebudowa ogrodzenia terenu nieruchomości MSWiA przy ulicy Batorego 5 w Warszawie (na kwotę 186,9 tys. zł),

3) przetargu nieograniczonego na wykonanie robót związanych z wymianą ogrodzenia na terenie nieruchomości MSWiA przy ul. Batorego 5 w Warszawie, w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa ogrodzenia terenu nieruchomości MSWiA przy ul. Batorego 5 w Warszawie” (na kwotę 609,9 tys. zł),

4) przetargu nieograniczonego na dostawę materiałów promocyjnych z logo, cz. III - Wykonanie i dostawa materiałów promocyjnych zawierających oznakowanie wskazanymi logotypami – na potrzeby Krajowego Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (na kwotę 92 tys. zł).

Postępowania przeprowadzono zgodnie z przepisami Pzp i uregulowaniami wewnętrznymi¹⁹, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. W 2019 r. dysponent III stopnia, w ramach wykonania wniosków pokontrolnych podjął stosowne działania w celu przestrzegania i realizacji ustawowego terminu zamieszczania planu postępowań na stronie internetowej MSWiA, w efekcie których, plan na rok 2019 został umieszczony 7 lutego 2019 r., tj. z zachowaniem ustawowego terminu.

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach zostało przekazane Urzędowi Zamówień Publicznych 21 lutego 2020 r., w terminie zgodnym z Pzp.

(akta kontroli T. I str. 207-251, 252-255, 361-365, 454-464, 541-542)

Dysponent sprawował nadzór nad wydatkowaniem środków publicznych przez jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez Ministra m.in. poprzez dokonywanie okresowej oceny wykonania budżetu, analizę odchyłeń od planu w kontekście tzw. wskaźnika upływu czasu, oraz wielkości zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników. Dysponent nadzorował prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, w tym: zatwierdzał informacje z realizacji zadań oraz przeprowadzał kontrole wykonywania zleconych zadań publicznych. W ramach wykonania wniosków pokontrolnych, oraz w celu wyeliminowania przypadków opóźnień informowania o zmianach planu finansowego, Minister wystosował do podległych MSWiA jednostek budżetowych wytyczne do realizacji procesów w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, dotyczące m. in. decyzji o dokonanych przeniesieniach przez Ministra Finansów i Ministra SWiA. Po uwzględnieniu decyzji w Systemie TREZOR przez Ministra Finansów lub Ministra SWiA kierownicy podległych jednostek budżetowych niezwłocznie dowiadują się o dokonanych zmianach.

W Kontroli wykonania Budżetu Państwa za rok 2018, NIK zwróciła uwagę, że obowiązujące wewnętrznie procedury MSWiA nie zapewniają zachowania przejrzystości procesu szacowania wartości zamówienia. W badanym postępowaniu

¹⁹ Zarządzenie Nr 1 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie organizacji zamówień publicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, ze zm., dalej „zarządzenie Nr 1”.

na Dostawę i montaż bramek wejściowych podłączonych do systemów kontroli dostępu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na obiekcie „Batorego 5” stwierdzono brak udokumentowania szczegółowej kalkulacji wartości szacunkowej zamówienia. Zgodnie z postanowieniem § 11 ust. 2 pkt 1 zarządzenia Nr 1, określenie aktualnej wartości szacunkowej zamówienia należy do obowiązków wnioskodawcy (komórki merytorycznej). Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna, szczegółowa kalkulacja wartości szacunkowej tego zamówienia nastąpiła poprzez rozeznanie rynku z ogólnodostępnych stron internetowych oraz przesłanych wstępnych ofert cenowych przy czym wnioskodawca może przyjąć także inne metody szacowania wartości zamówienia adekwatne do danej sprawy. Zdaniem NIK działania takie powinny być odpowiednio udokumentowane i po raz kolejny zwraca uwagę na potrzebę ujęcia w wewnętrznych przepisach trybu i obowiązku właściwego dokumentowania szacowania wartości zamówienia.

NIK wniosła również, o zobowiązanie KG Straży Granicznej do niezwłocznego informowania dysponenta części o dokonanych, w zakresie jego właściwości, zmianach w strukturze podległych dysponentów budżetu państwa. Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA pisemnie zobowiązał Komendanta Głównego Straży Granicznej do niezwłocznego przekazywania dysponentowi części informacji w tym zakresie.

Minister dokonał pogłębionej analizy w zakresie ewentualnego rozszerzenia katalogu wyrobów podlegających w resorcie spraw wewnętrznych ocenie zgodności, a także wskazania wyrobów wspólnych dla służb, które w pierwszej kolejności powinny zostać poddane takiej ocenie oraz określenie skutków ewentualnego wdrożenia przedmiotowych zmian. Departament Porządku Publicznego MSWiA w marcu 2020 r. wystąpił do podległych Ministrowi jednostek oraz instytutów badawczych o wskazanie przedstawicieli do prac w zespole roboczym, którego prace dotyczyć będą rozszerzenia katalogu wyrobów podlegających w resorcie spraw wewnętrznych ocenie zgodności. Tym samym wniosek sformułowany przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. dotyczący zapewnienia, w ramach sprawowanego nadzoru nad podległymi jednostkami, przeprowadzania oceny zgodności z wymaganiami określonymi w specyfikacji technicznej w przypadku kupowania przez te jednostki na potrzeby bezpieczeństwa państwa wyrobów mieszczących się w katalogu w art. 6 ust. 2 ustawy o systemie zgodności wyrobów przeznaczonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, pozostawał w trakcie realizacji.

W ramach realizacji wniosków pokontrolnych, NIK wniosła także, o niezwłoczne podjęcie działań w celu dostosowania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakresu oraz warunków udzielania świadczeń opieki zdrowotnej przysługujących osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe, do niezbędnego tym osobom zakresu świadczeń, w tym związanych z zapewnieniem ratownictwa medycznego. Projekt ten, na dzień zakończenia czynności kontrolnych, znajdował się na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych.

(akta kontroli T. I str. 12-15, 184-190, T. V str. 157-158)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W części 42 plan wydatków budżetu środków europejskich po zmianach wyniósł 139 074 tys. zł, a wydatki zostały zrealizowane w wysokości 102 388,2 tys. zł, tj. 73,6% planu. Niskie wykonanie budżetu środków europejskich wynikało m.in.

z oszczędności w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zmian harmonogramów realizacji projektów oraz przesunięcia terminów realizacji projektów na lata następne.

(akta kontroli T. II str. 367-373, T. III str. 274)

W trakcie roku plan finansowy został zwiększony o środki m.in. z rezerw celowych w łącznej wysokości 9 286 tys. zł, na realizację zadań przez jednostki organizacyjne Policji w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Obejmowały one m.in. realizację projektu „Bezpiecznej na drogach – nowoczesny sprzęt dla polskiej Policji” oraz termomodernizację obiektów służbowych Policji. Środki z rezerw celowych wykorzystano w kwocie 9 261,2 tys. zł.

(akta kontroli T. III str. 290-291)

Na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 upf dysponent części podjął w okresie od września do grudnia 2019 r. cztery decyzje o blokadzie środków w budżecie środków europejskich w wysokości 35 529,5 tys. zł, o czym poinformował Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów.

(akta kontroli T. II str. 313-361)

W jednostce kontrolowanej plan wydatków w ramach środków europejskich wyniósł 874,7 tys. zł, z czego wydatkowano 775,2 tys. zł, co stanowiło 88,6% planu. Wydatki zostały poniesione w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 i dotyczyły wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w realizację projektów pn. „Rozwój Systemu Rejestrów Państwowych” oraz „e-Zdrowie w SP ZOZ MSWiA: rozwój nowoczesnych e-usług publicznych dla pacjentów”.

Plan finansowy dysponenta III stopnia został zwiększony środkami z rezerwy celowej w wysokości 58,7 tys. zł na wynagrodzenia dla osób realizujących projekt z zakresu nowoczesnych e-usług dla pacjentów. Środki wykorzystano w kwocie 43,9 tys. zł. Niepełne wykorzystanie rezerwy wynikało z niższego zakontraktowania wynagrodzeń dla ekspertów zatrudnionych przy realizacji projektu. Badanie 100% środków uzyskanych z rezerwy wykazało, że środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzji Ministra Finansów. Wydatki zostały prawidłowo zaewidencjonowane w urządzeniach księgowych jednostki i przypisane do działań w układzie budżetu zadaniowego.

(akta kontroli T. IV str. 24, 39, 204, 390)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wykonywał zadania dysponenta części 42 w ramach jedenastu funkcji, w których wyodrębniono 17 zadań i 37 podzadań. Największe wydatki zrealizowano w ramach funkcji nr 2 – Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, tj. 15 283 306,6 tys. zł (62%) oraz w ramach funkcji 13 – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, tj. 8 840 070,2 tys. zł (36%). Kontrolą objęto pięć podzadań w ramach pięciu zadań²⁰:

- podzadanie 2.1.3. „Działania służby prewencyjnej”, w ramach zadania 2.1. W „Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości”. Poziom realizacji celu w postaci podwyższenia sprawności reakcji Policji na zdarzenie objęty był miernikiem „średni czas reakcji na zdarzenia (min). Miernik ten zaplanowano w wysokości „nie więcej niż 11 min”, a zrealizowano na poziomie 9 min. 34 sek. Wartość ta obliczana była na podstawie danych uzyskanych przez

²⁰ Próba dobrana w sposób celowy wg kryteriów istotności z punktu widzenia działalności Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i wysokości wydatkowanych środków.

poszczególnego komendy wojewódzkie (Stoleczną) Policji. Z danych Policji wynikało, że na koniec 2019 r. w ramach jednego z 17 ww. garnizonów Policji nie osiągnięto progu satysfakcji. Pomimo wykonania wartości oczekiwanej miernika, uzyskany poziom stanowił kontynuację tendencji spadkowej odnotowanej na koniec 2018 r., kiedy to średni czas reakcji na zdarzenie wyniósł 9 min 22 sek. i był dłuższy o 34 sek. w stosunku do danych odnotowanych na koniec 2017 r. Tendencji tej nie odwróciło w 2019 r. wydatkowanie na powyższy cel kwoty 5 686 229,4 tys. zł²¹, tj. o 642 639,4 tys. zł (12,7%) wyższej, niż w roku poprzedzającym. Dyrektor Departamentu Budżetu wskazał, że wysokość poniesionych wydatków na ten cel jest jednym z czynników wpływających na realizację miernika, przy czym efekty podejmowanych działań mogą być rozciągnięte w czasie na przestrzeni kilku lat. Odnosząc się do przyczyn zaplanowania wartości miernika na poziomie przewyższającym wartości uzyskiwane w latach poprzednich wskazał, że wynikało to z szacowanego przez Policję prawdopodobieństwa wzrostu czasu reakcji na zdarzenie. Szacunki te opierały się na identyfikowanych czynnikach, w tym m.in. „przekazaniu obsługi numeru alarmowego 997 do Centrum Powiadamiania Ratunkowego”. Jednym ze skutków tej zmiany był wzrost czasochłonności czynności służby dyżurnej jednostek Policji związanych z analizą lub dalszą weryfikacją informacji uzyskiwanych drogą elektroniczną od operatorów WCPR. NIK zauważa, że planowanie wartości miernika powinno uwzględniać poziom jego wykonania w okresach wcześniejszych, ograniczając do niezbędnego minimum ewentualny zapas czasowy w przyjmowanym progu satysfakcji²²;

- podzadanie 2.3.1.W „Funkcjonowanie systemu ratowniczego i gaśniczego” w ramach zadania 2.3.W „System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności”. W 2019 r. wykonane zostały zaplanowane mierniki realizacji celów podzadania, w tym zrealizowano sześć (100% planowanej wartości miernika) przedsięwzięć w obszarze realizacji zadań związanych z nadzorem Ministra nad działalnością systemu ratowniczo-gaśniczego oraz funkcjonowaniem ochrony przeciwpożarowej, a także uzyskano średni czas podjęcia interwencji ratowniczej podmiotów Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na poziomie 9 min. 37 sek. (przy wartości planowanej: „nie dłużej niż 10 minut”);
- podzadanie 2.4.3.W „System powiadamiania ratunkowego” w ramach zadania 2.4.W „Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych”. Dla podzadania określono trzy cele. Zapewnienie prawidłowej realizacji zadań w zakresie utrzymania i administrowania OST 112 oraz rozwój sieci zgodnie z potrzebami służb wykonano na poziomie zaplanowanym, uzyskując 100% zgodności raportów zgłoszonych uszkodzeń w zakresie funkcjonowania sieci OST 112. W ramach utrzymania Systemu Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej uzyskano poziom 100% dostępności systemu (miernik SLA), przy wartości planowanej na poziomie 97%. Natomiast nie osiągnięto planowanego poziomu zapewnienia usługi teletransmisji w ramach Ogólnopolskiej Sieci Teletransmisyjnej (OST) na potrzeby numeru alarmowego 112. Zaplanowany miernik w postaci „dostępność sieci OST 112 (miernik SLA – poziom dostępności systemu w %)” został wykonany na poziomie 95,02%, tj. o 4,5 pkt procentowym niższym, niż zaplanowany. Przyczyną niepełnego wykonania miernika była zwiększona liczba awarii łączy do węzłów sieci OST

²¹ Wydatek ogółem uwzględniający wydatki poniesione w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich

²² Planowanie poziomu wykonania mierników z uwzględnieniem czynników ryzyka było przedmiotem oceny NIK w ramach kontroli nr P/19/008 pn. Planowanie i realizacji zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego, przeprowadzonej w 2019 r. w MSWiA.

112 i Podstawowego Ośrodka Krajowego i Zapasowego Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego w Policyjnym Centrum Przetwarzania Danych KGP oraz awarie urządzeń teletransmisyjnych kluczowych węzłów sieci OST 112,

- podzadanie 2.5.1. „Kontrola graniczna”, w ramach zadania 2.5. W „Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP”, obejmujące dwa cele. Pierwszym celem było zapewnienie skutecznej kontroli granicznej, co objęte zostało miernikiem w postaci „procentowy stosunek prawidłowo zrealizowanych czynności do ogółu zrealizowanych czynności w wyniku odnalezienia danych w SIS, bazach danych Interpolu i krajowych bazach danych (w %)”. Miernik zaplanowany został na poziomie „co najmniej 99,50%” i wykonany w wysokości 99,97%. Drugim celem była „sprawna realizacja zadań w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej”, zaś miernikiem jej realizacji była „liczba rozliczonych (zrealizowanych) projektów w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i w wiz (w szt.)”. Na koniec 2019 r. zrealizowanych zostało dziewięć z 14 projektów (tj. 64%) co, jak wynikało z rozliczenia miernika, spowodowane było w szczególności rozszerzeniem zakresów realizowanych projektów, w tym wydłużeniem terminów ich realizacji. Wśród czynników wpływających na czas realizacji projektów identyfikowano także wydłużony okres prowadzenia postępowań odwoławczych od nałożonych korekt finansowych, jak i opóźnienia w ogłaszaniu i realizacji naborów na realizację projektów. W świetle powyższego NIK zauważa, że uzyskany wynik miernika nie pozwalał na jednoznaczną ocenę poziomu realizacji objętego pomiarem celu²³;
- podzadanie 13.2.5 „Świadczenia społeczne żołnierzy i funkcjonariuszy” w ramach zadania 13.2. „Świadczenia społeczne”, dla którego nie określono szczegółowych celów i mierników ich realizacji. Możliwość taka została dopuszczona w postanowieniach noty budżetowej²⁴ z uwagi na specyfikę wydatków. Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA wskazał, że Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA realizujący podzadanie nie ma wpływu na liczbę oraz wysokość wypłacanych w tym zakresie świadczeń. Zadania realizowane przez tą jednostkę organizacyjną polegają na ustaleniu prawa do zaopatrzenia emerytalnego i wysokości świadczeń pieniężnych przysługujących zwolnionym ze służby funkcjonariuszom Policji, ABW, AW, CBA, SOP, PSP i Służby Celno-Scarbowej oraz członkom ich rodzin oraz dokonywaniu wypłat pieniężnych w ramach zaopatrzenia emerytalnego.

(akta kontroli T. III str. 230-240, 520-541, 549-550)

Dysponent części 42 sprawował nadzór nad realizacją budżetu w układzie zadaniowym, w tym w szczególności wdrożył rozwiązania w zakresie monitorowania i sprawozdawczości z jego realizacji w systemie półrocznym i rocznym. Mechanizm ten obejmował także element opisowy sprawozdań, oparty na sporządzaniu przez dysponentów niższego stopnia (lub dyrektorów komórek organizacyjnych lub kierowników jednostek sektora finansów publicznych) informacji według określonych wzorów obejmujących w szczególności opis wykonania celów i mierników na poziomie zadań i podzadań, w tym także przyczyn odchyień od planowanych wartości mierników.

²³ Konstrukcja mierników odnoszących się m.in. do liczby projektów, wniosków była przedmiotem oceny NIK w ramach realizacji kontroli nr P/19/008 pn. Planowanie i realizacji zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego, przeprowadzonej w 2019 r. w MSWiA.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 183).

Ustalono
nieprawidłowości
Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Przy realizacji zamówień publicznych zachowano zasadę uczciwej konkurencji, a wydatki budżetowe zostały zrealizowane w ramach planu finansowego i rzeczowego jednostki, na zadania podejmowane dla osiągnięcia założonych celów.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2019 r. dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne i sprawozdań jednostkowych MSWiA:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28 NW)
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 42 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek w ramach części 42). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli T. III str. 44-240, T. IV str. 215-310)

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne NIK sformułowała wniosek dotyczący wzmocnienia nadzoru nad prawidłowością sporządzanych sprawozdań budżetowych z wykonania planu dochodów m.in. poprzez prowadzenie analiz kont rozrachunkowych należności i aktualizację zakładowego planu kont MSW. Wniosek zrealizowano wprowadzając nowelizację polityki rachunkowości, co usprawniło także prowadzenie bieżącej analizy kont rozrachunkowych należności.

(akta kontroli T. I str. 12-14)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 42 przeprowadzono na próbie 16 zapisów księgowych dochodów i wydatków o łącznej wartości 984 755,8 tys. zł, wylosowanych metodą MUS, poprzedzonej przeglądem analitycznym ksiąg rachunkowych. Próba objęto dowody księgowe dotyczące przekazania dotacji oraz wpłaty z tytułu dochodów budżetowych. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a udokumentowane tymi dowodami operacje gospodarcze właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

(akta kontroli T. III str. 318-351, 542-546)

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 42 prowadzone były nieprawidłowo.

W wyniku kontroli P/19/009 „Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe” przeprowadzonej w 2019 r. przez NIK sformułowano wnioski dotyczące m.in. sporządzania i przechowywania kopii ksiąg rachunkowych dysponenta głównego oraz zamykania ksiąg rachunkowych dysponenta III stopnia następnego roku obrotowego za miesiące, za które złożono sprawozdanie finansowe, równocześnie z ostatecznym zamknięciem ksiąg rachunkowych za dany rok obrotowy zgodnie z regulacjami wewnętrznymi. Wnioski zostały wykonane.

(akta kontroli T. III str. 321, T. IV str. 72,77)

Ustalone nieprawidłowości
Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę zbiorcze i jednostkowe sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych. W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 42 prowadzone były nieprawidłowo.

4. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

Opis stanu faktycznego

Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (dalej: FMBP lub Fundusz), stosownie do postanowień art. 31 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego²⁵, jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Przychodami Funduszu są wpłaty dokonywane przez Agencję Mienia Wojskowego (dalej: AMW) w wysokości 93% wartości nadwyżki przychodów nad kosztami uzyskanej przez AMW z gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, przekazanym przez Ministra SWiA. Koszty Funduszu ponoszone są na realizację zadań inwestycyjnych oraz na modernizację uzbrojenia i wyposażenia organów i jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych.

4.1 Wykonanie planu przychodów państwowego funduszu celowego

W planie finansowym FMBP ujęto przychody w kwocie 4 210 tys. zł. Zrealizowane przychody wyniosły 5 532,8 tys. zł i były wyższe o 3 405 tys. zł od kwoty przychodów uzyskanych w 2018 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił, że wykonanie planu przychodów wynika z wyższych niż zaplanowano wpłat przez AMW odpisu na Fundusz, co

²⁵Dz. U. z 2020 r. poz. 231 ze zm.

spowodowało również zwiększenie przychodów z tytułu odsetek od środków na rachunku bankowym Funduszu.

(akta kontroli T. II str. 412, 480,486)

4.2 Wykonanie planu kosztów państwowego funduszu celowego

Plan finansowy Funduszu obejmował koszty w kwocie 4 868 tys. zł. W 2019 r. koszty wyniosły 279,8 tys. zł i stanowiły 5,7% kwoty planowanej. W porównaniu do 2018 r. koszty były niższe o 873,4 tys. zł, tj. o 75,7%. Niższe niż zaplanowano wykonanie kosztów wynikało głównie z przesunięcia realizacji zadań i terminu wydatkowania środków na 2020 r.

Koszty inwestycyjne wyniosły 279,8 tys. zł i zostały poniesione m.in. na adaptację obiektu na potrzeby Placówki SG w m. Opole oraz zakup skutera śnieżnego dla Placówki SG w Wetlinie.

(akta kontroli T. II str. 412, 482-487)

Badaniem kosztów Funduszu objęto wnioski Komendanta Głównego SG i płatność w kwocie 194 tys. zł na adaptację obiektu na potrzeby Placówki SG w m. Opole. Środki zostały przekazane terminowo, zgodnie z wnioskiem i przesłanymi kopiami faktur, w całości wykorzystane na zadanie służące realizacji celów Funduszu.

W planowanych wydatkach Funduszu w układzie zadaniowym ujęto zadania spójne z zadaniami wynikającymi z ustawy, tj. w celu poprawy uzbrojenia, wyposażenia i warunków służby funkcjonariuszy jednostek resortu spraw wewnętrznych. Zrealizowane wydatki zostały przypisane głównie do zadania 2.5. „Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP” (zrealizowano dwa wnioski na rzecz Straży Granicznej w łącznej kwocie 268 tys. zł).

(akta kontroli: T. II str. 456-476)

4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

W 2019 r. stan środków pieniężnych na rachunku Funduszu wynosił 1 670,8 tys. zł na początek roku, a 6 923,7 tys. zł na koniec roku.

Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ufp, przekazywał wolne środki na depozyty overnight i w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie²⁶. Z tego tytułu uzyskano odsetki w wysokości 48,7 tys. zł. Przekazywanie wolnych środków na depozyty nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu.

Saldo na 31 grudnia 2019 r. zostało potwierdzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego i było zgodne z ewidencją księgową konta 133 – Środki pieniężne państwowego funduszu celowego. Fundusz nie wykazywał na koniec roku należności ani zobowiązań.

(akta kontroli T. II str. 454-455, 492-493)

4.4 Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta Funduszu sprawozdań za IV kwartał 2019 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

²⁶ Dz.U. poz. 1864.

oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. (Rb-BZ2).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

(akta kontroli: T. II str. 488-505)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 42 w zakresie Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego. Prawidłowo realizowano przychody i koszty Funduszu oraz gospodarowano wolnymi środkami Funduszu. Sprawozdania sporządzono prawidłowo i terminowo

V. Wnioski

Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości NIK nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiającą dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób

²⁷ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁸, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Warszawa, 24. kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marek Opiola

.....
podpis

²⁸ Dz.U. poz. 374, 567 i 568.