



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPB.410.001.04.2022

Pan Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 42 - Sprawy wewnętrzne

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, powołany na stanowisko z dniem 14 sierpnia 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Katarzyna Hordejuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/97/2021 z 31 grudnia 2021 r. 2. Agnieszka Bryzek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/99/2021 z 31 grudnia 2021 r. 3. Artur Kozłowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPB/98/2021 z 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli T. I str. 1-6, 13)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 42 – Sprawy wewnętrzne oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa.

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 oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 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,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych², 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 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.), dalej: ufp.

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 działań windykacyjnych.

Zakres kontroli

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

- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowa kontrola windykacji zaległości,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 42 - Sprawy wewnętrzne w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 42 - Sprawy wewnętrzne limitów wydatków, w tym - limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analiza stanu zobowiązań,
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 42 - Sprawy wewnętrzne,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- 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.

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

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 42 - Sprawy wewnętrzne wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2021 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego na 2021 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich odbywała się zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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.

o finansach publicznych i przepisach wykonawczych. Nie stwierdzono przypadków dokonywania wydatków w sposób niegospodarny, nierzetelny bądź niecelowy. Przy udzielaniu zamówień publicznych zachowano zasadę uczciwej konkurencji i przestrzegano ustawy Prawo zamówień publicznych⁴ i procedur wewnętrznych MSWiA, a wydatki budżetowe zostały zrealizowane w ramach planu finansowego i rzeczowego jednostki, na zadania podejmowane dla osiągnięcia założonych celów.

NIK zwróciła uwagę na istotne niedoszacowanie kwot wydatków w ustawie budżetowej na 2021 r. względem potrzeb finansowych jednostek funkcjonujących w ramach części 42. W wyniku podejmowanych przez dysponenta części działań w celu pozyskania dodatkowych środków, w trakcie roku budżet zwiększono *per saldo* o blisko 5,9 mld zł (ok. 25% ustawy budżetowej) pochodzące z różnych źródeł, m.in. ze środków rezerwy ogólnej i rezerw celowych, nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r., obejmującej m.in. wpłatę na fundusze wsparcia Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej w wysokości 2,3 mld zł oraz uruchomienie 281,9 mln zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. NIK stwierdza, że taki tryb uzupełniania budżetu w trakcie roku może powodować negatywne skutki dla planowania i realizacji ustawowych zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego przez podległe Ministrowi formacje.

Sporządzone przez dysponenta części i kontrolowaną jednostkę (dysponenta III stopnia) sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych zostały opracowane rzetelnie i prawidłowo zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Funkcjonujący system rachunkowości oraz mechanizmy kontroli zarządczej dotyczące ewidencjonowania operacji finansowych i gospodarczych zapewniały wiarygodność ksiąg rachunkowych dysponenta części 42.

Ponadto, kontrolowana jednostka (MSWiA) podejmowała skuteczne i adekwatne działania windykacyjne w celu wyegzekwowania należności Skarbu Państwa. Dysponent części 42 sprawował nadzór nad dochodzeniem należności i zaległości przez podległych dysponentów.

Stwierdzone przez NIK odstępstwa od stanów pożądaných w zakresie windykacji należności, zamówień publicznych i polityki rachunkowości nie miały istotnego wpływu na ocenę prawidłowości realizowanych zadań.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe – windykacja należności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 dochody budżetu państwa w części 42 zostały zaplanowane w kwocie 88 438 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 103 177,3 tys. zł, tj. 116,7% kwoty planowanej, i były niższe o 8 938,2 tys. zł, tj. o 8%, od dochodów uzyskanych w 2020 r.

⁴ Z dniem 1 stycznia 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.), tzw. nowe Prawo zamówień publicznych, zwane dalej: „npzp”.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Głównymi źródłami dochodów były: wpływ z tytułu dywidendy od Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA (31 500 tys. zł), wpływy z rozliczeń z lat ubiegłych dotyczące m.in. zwrotu nienależnie pobranych świadczeń (równoważniki za brak lokalu), zwrotu kosztów delegacji służbowych, rozliczeń faktur korygujących za media oraz zwroty nienależnie pobranych świadczeń emerytalno-rentowych z lat ubiegłych (23 347 tys. zł) oraz wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (15 080 tys. zł).

Na koniec 2021 r. w części 42 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 206 416,1 tys. zł, w tym zaległości netto 166 089,7 tys. zł. Należności były wyższe względem 2020 r. o 40,7% (59 699,1 tys. zł), a zaległości o 24,4% (32 557,7 tys. zł). Wzrost należności i zaległości był spowodowany m.in. nakładanymi przez Straż Graniczną karami administracyjnymi na przewoźników lotniczych za brak danych o pasażerach (PNR), jak też mniejszą skutecznością działań windykacyjnych związaną z sytuacją epidemiologiczną, pogorszeniem warunków materialnych dłużników oraz wydłużeniem trwania spraw sądowych i egzekucyjnych. Pozostałe należności wynikały z nałożonych kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów wraz z odsetkami oraz wpływów z różnych dochodów (np. wyroki sądowe naprawienia szkody, odszkodowanie za bezumowne korzystanie).

Dysponent części zaewidencjonował należności wynikające z nieprawidłowości przy wykorzystaniu i rozliczeniu dotacji w łącznej wysokości 379,1 tys. zł⁶, w tym kwoty dochodzone w ramach postępowania administracyjnego oraz skierowane na drogę sądową przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

(akta kontroli T. III str. 4, 32-33, 159-163, 336-338, T. IV str. 553-554)

W 2021 r. Minister - jako dysponent budżetu państwa III stopnia - zrealizował dochody w wysokości 939,2 tys. zł, tj. 286,4% planu wynoszącego 328 tys. zł. Uzyskane wpływy były wyższe względem 2020 r. o 169,7 tys. zł, tj. o 22%. Wyższe niż zaplanowano wykonanie dochodów uzyskano głównie ze zwiększonych wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów, w tym naliczonych z tytułu awarii krajowych łączy cyfrowych (233,3 tys. zł), wpływu z tytułu opłat i kosztów sądowych, tj. zasądzonych kosztów postępowania sądowego oraz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego (224,2 tys. zł), wpływów z różnych dochodów, w tym rozliczenia Europejskiej Sieci Migracyjnej, oraz zwrotów z powstałych szkód w majątku (130,5 tys. zł).

Należności dysponenta III stopnia pozostałe do zapłaty na koniec 2021 r. wyniosły 18 942,5 tys. zł, w tym zaległości netto 343 tys. zł. Należności zwiększyły się o 14 964,6 tys. zł tj. o 376,2% względem stanu na koniec 2020 r. Zaległości były niższe o 1 334,7 tys. zł i stanowiły 20,4% wartości roku poprzedniego.

Główną przyczyną wzrostu należności było naliczenie przez MSWiA wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości gruntowych stanowiących teren lotniska Warszawa-Babice w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 maja 2021 r. wraz z odsetkami w łącznej wysokości 14 841,7 tys. zł (Prokuratura Generalna skierowała we wrześniu 2021 r. pozew do Sądu Okręgowego w Warszawie).

Zaległości dotyczyły głównie należności wynikających z kar umownych, wyroków sądowych o naprawienie szkody wobec Skarbu Państwa – MSWiA dochodzonych w drodze egzekucji komorniczej. Zmniejszenie stanu zaległości nastąpiło w wyniku ujęcia należności od jednego z przedsiębiorstw (1 368,8 tys. zł) jako rozszczenia

⁶ Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR) umowa nr 2/DRIOL/DB/12, Pomorskie WOPR umowa nr 5/DOLiZK/DB/2019, Słupskie WOPR umowa nr 6/DOLiZK/DB/2020.

spornego, w związku ze skierowaniem sprawy do Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP.

(akta kontroli T. II str. 100-102, 145-165, T. III str. 341, 400-510)

W Ministerstwie sposób prowadzenia windykacji należności został określony w zarządzeniu Nr 18 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 sierpnia 2019 r. w sprawie *należności Skarbu Państwa w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji*⁷. Obejmował on m.in. bieżące prowadzenie monitoringu stanu należności oraz podejmowanie czynności windykacyjnych, w tym w ramach egzekucji komorniczej i przed sądami powszechnymi, ze wskazaniem właściwych komórek organizacyjnych MSWiA realizujących te czynności w ramach posiadanej przez nie obsługi prawnej, np. Departament Zezwoleń i Koncesji (DZiK), Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji MSWiA.

Skuteczność i adekwatność działań windykacyjnych podejmowanych przez dysponenta III stopnia w celu odzyskania należności Skarbu Państwa sprawdzono na próbie pięciu z 46 zaległości na łączną kwotę 101,6 tys. zł (29,6% zaległości). Doboru próby dokonano w sposób celowy kierując się okresem przedawnienia i kwotą zaległości. Należności przeterminowane wynikały głównie z wyroków zasądających zwrot kosztów zastępstwa procesowego w związku ze stwierdzeniem nieważności nabycia nieruchomości przez cudzoziemców oraz obowiązek naprawienia szkody z tytułu doprowadzenia Skarbu Państwa do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w postaci wypłat rekompensat. Co do zasady wszystkie zaległości były objęte egzekucją komorniczą, z wyjątkiem jednej sprawy, w których komornik wydał postanowienie o umorzeniu postępowania ze względu na bezskuteczność egzekucji. W Biurze Finansowym MSWiA prowadzono systematyczny monitoring terminowości spłat należności poprzez m.in. bieżącą analizę sald kont oraz kwartalne uzgodnienia stanu windykacji i należności z komórkami merytorycznymi (DZiK, Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji) oraz Departamentem Prawnym.

W przypadku jednego z dłużników, wobec którego czynności w ramach egzekucji komorniczej prowadził DZiK MSWiA, stwierdzono, że informacje o przedawnieniu przekazane Głównej Księgowej MSWiA w kwartalnym zestawieniu za III kwartał i na koniec 2021 r., nie były uaktualnione. W tabelach w kolumnie „termin przedawnienia” wskazano, że sprawa została skierowana do egzekucji, bieg przedawnienia przerwany, pomimo że komornik wydał postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, które uprawomocniło się 26 kwietnia 2021 r. Dyrektor DZiK MSWiA wyjaśnił, że nienaniesienie zmiany wynikało z oczywistej omyłki. Odpowiednia korekta została sporządzona i przesłana do Biura Finansowego MSWiA w trakcie kontroli.

NIK zwraca uwagę na konieczność rzetelnego aktualizowania kwartalnych informacji o stanie windykacji spraw prowadzonych przez komórkę merytoryczną MSWiA, celem uniknięcia ryzyka doprowadzenia do przedawnienia należności.

W 2021 r. w MSWiA nie wystąpiły przypadki zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej, nie odroczone i nie rozłożone na raty należności pieniężnych, jak też nie udzielono ulgi w spłacie należności. Dokonano umorzenia 16 należności o łącznej wartości 38,1 tys. zł.

Szczegółowe badanie przeprowadzono na próbie obejmującej cztery umorzone należności o najwyższej wartości w łącznej kwocie 32,3 tys. zł (84,6%), które dotyczyły zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, kosztów procesu i kosztów postępowania egzekucyjnego. Decyzję o umorzeniu podjęła - z upoważnienia

⁷ Zmieniona zarządzeniem nr 6 Dyrektora Generalnego MSWiA z 18 lutego 2022 r.

Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji - Dyrektor Biura Finansowego (BF) MSWiA, na podstawie art. 55 ufp w związku z art. 56 ust. 1 pkt 3 ufp, tj. gdy zachodzi uzasadnione przypuszczenie że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się wyższej kwoty od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub gdy postępowanie okazało się nieskuteczne. Przed podjęciem decyzji ustalono stan faktyczny spraw, przesłanki umorzenia postępowania egzekucyjnego i możliwość dalszego dochodzenia należności. Umorzenia zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej.

Ponadto, dokonano spisania z ewidencji księgowej jednej należności o wartości 0,8 tys. zł z tytułu obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem. Decyzję podjęto na podstawie ustawy o rachunkowości z uwagi na wygaśnięcie przedmiotowej należności.

W Ministerstwie nie wystąpiły należności przedawnione. Szczegółowe badanie pięciu najstarszych należności w łącznej kwocie 16,1 tys. zł z lat 2009-2013, które pozostawały nierozliczone na dzień 31 grudnia 2021 r. wykazało, że zaległości te mogą być egzekwowane.

(akta kontroli T. II str. 108-140, T. III str. 341-372, 390-399, T. IV str. 494-499, 538)

Nadzór dysponenta części nad prawidłowością i terminowością pobierania dochodów przez jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez Ministra był sprawowany poprzez dokonywanie okresowej oceny wykonania budżetu, opracowanej m.in. na podstawie danych o dochodach, należnościach i zaległościach oraz podejmowanych przez kierowników jednostek działaniach w celu zwiększenia skuteczności windykacji. W Departamencie Budżetu MSWiA prowadzono systematyczną kontrolę i nadzór terminowości zapłaty należności wynikających z umów dotacyjnych, dochodzonych w trybie postępowania administracyjnego.

(akta kontroli T. III str. 4-5, T. IV str. 518)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie dochodzenia należności. Kontrolowana jednostka (MSWiA) podejmowała skuteczne i adekwatne działania windykacyjne w celu wyegzekwowania należności Skarbu Państwa. Dysponent części sprawował nadzór nad dochodzeniem należności i zaległości przez podległych dysponentów.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 wydatki budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne zostały zaplanowane w wysokości 23 781 075 tys. zł. Plan finansowy został zwiększony o 5 893 590,2 tys. zł do kwoty 29 674 665,2 tys. zł, głównie w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej⁸ (3 192 202 tys. zł) oraz zasilenia budżetu środkami z rezerwy ogólnej i rezerw celowych.

W 2021 r. w części 42 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 29 649 960,2 tys. zł (w tym 1 366 776,2 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające), co

⁸ Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2020 nastąpił wzrost wykonania wydatków o 4 032 038,1 tys. zł, tj. o 15,7% (z uwzględnieniem wydatków niewygasających).

Istotne zwiększenie wykonania wydatków nastąpiło w zakresie dotacji i wydatków majątkowych, co było głównie spowodowane przekazaniem z rachunku dysponenta części środków na rachunki centralne Funduszy Wsparcia Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej w łącznej wysokości 2 270 mln zł na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego (nowelizacja ustawy budżetowej na 2021 r.).

Plan wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) po zmianach wyniósł 239 737,6 tys. zł, w tym zwiększenie o 5 247,5 tys. zł w związku z nowelizacją ustawy budżetowej. Wykonanie wyniosło 238 455 tys. zł (w tym 4 794 tys. zł wydatki niewygasające), tj. 99,5% planu po zmianach, i było wyższe o 29 423,4 tys. zł (o 14,1%) od wydatków poniesionych w 2020 r.

(akta kontroli T. I str. 63-103, T. II str. 166-172, T. III str. 6-8, 164-188, T. IV str. 207-213, 554-555)

Łączne wydatki na wynagrodzenia i uposażenia w części 42 w 2021 r. według sprawozdania Rb 70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach wyniosły 10 942 846,6 tys. zł i wzrosły o 573 530,6 tys. zł (5,5%) względem 2020 r. Wzrost wydatków był spowodowany m.in. utworzeniem dodatkowego funduszu motywacyjnego dla pracowników i funkcjonariuszy w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2021⁹. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wynosiło 6403 zł i wzrosło o 272 zł, tj. 4,4%, względem roku poprzedniego. Znaczny wzrost nastąpił w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w związku z wprowadzoną rozporządzeniem Prezydenta RP¹⁰ zmianą mnożników kwoty bazowej (średniomiesięczny wzrost o ok. 6 tys. zł). Przeciętne zatrudnienie wyniosło 142 413 osób i było wyższe względem 2020 r. o 1471 osób, tj. o 1% (wzrost o 1443 osoby odnotowano w grupie funkcjonariuszy, w wyniku zmniejszenia liczby wakatów policyjnych).

Wydatki na wynagrodzenia w MSWiA (dysponent III stopnia) według Rb-70 wyniosły 81 178 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2020 r. o 2 867 tys. zł, tj. o 3,7%. Było to spowodowane m.in. wzrostem minimalnego wynagrodzenia do 2,8 tys. zł oraz realizacją wypłat z funduszu motywacyjnego dla pracowników i funkcjonariuszy. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wynosiło 9 153 zł i wzrosło o 813 zł, tj. 9,8%¹¹. Zatrudnienie w 2021 r. zmniejszyło się o 5,6% i wyniosło przeciętnie 739 osób. Zmiany te były spowodowane przede wszystkim fluktuacją kadr w urzędzie.

(akta kontroli T. II str. 8-9, T. III str. 106-114, 343-344, T. IV str. 559)

W ramach ustawy budżetowej na 2021 r. w części 42 zaplanowano do realizacji wydatki inwestycyjne o łącznej wartości 364 144 tys. zł (bez wydatków na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej),

⁹ Na podstawie art. 46a ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadził możliwość przyznania pracownikom państwowej sfery budżetowej, z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, specjalnych dodatków motywacyjnych z utworzonego na ten cel dodatkowego funduszu motywacyjnego w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń. Niewydatkowane środki dodatkowego funduszu motywacyjnego w roku 2021, mogły stanowić wydatki niewygasające z terminem wydatkowania do 30 listopada 2022 r.

¹⁰ Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. poz. 1394).

¹¹ Wydatki na wzrost wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wyniosły 112 tys. zł.

w tym 193 039 tys. zł na budownictwo inwestycyjne i 171 105 tys. zł na zakupy inwestycyjne. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej oraz zmian dokonywanych w trakcie roku plan po zmianach wyniósł 2 975 154,9 tys. zł. Przeniesienia w planie wydatków majątkowych były dokonywane w trybie art. 171 ufp, za zgodą Ministra Finansów.

Na koniec 2021 r. wykonanie wydatków majątkowych w części 42 wyniosło 2 971 830 tys. zł¹², tj. 99,9% planu po zmianach (w tym: wydatki niewygasające w 2021 r. w kwocie 1 338 765,3 tys. zł), co stanowiło wzrost względem roku poprzedniego o 27,9% (o 647 680,3 tys. zł). Zadania dotyczyły głównie realizacji 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.

Zaplanowane w MSWiA na 2021 r. wydatki majątkowe w wysokości 13 713 tys. zł obejmowały 18 zadań, w tym kwota 11 881 tys. zł na budownictwo inwestycyjne, 1 832 tys. zł na zakupy inwestycyjne i 962 tys. na realizację Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020. W trakcie roku wprowadzono do planu sześć nowych zadań inwestycyjnych, np. zakup urządzeń TESTA-ng do dostępu do ogólnoeuropejskiej platformy teletransmisyjnej, wymiana klastra firewall i urządzeń brzegowych Juniper stanowiących zabezpieczenie zasobów MSWiA.

Zrezygnowano z realizacji niektórych zadań ujętych w pierwotnym planie lub ograniczono ich zakres rzeczowy, np. przebudowa budynku przy Al. J.Ch. Szucha w Warszawie, remont bufetu w budynku MSWiA przy ul. Batorego, zakup i montaż dwóch zasilaczy UPS przy ul. Pawińskiego, zakup dotyczący umożliwienia korzystania z usługi PRS (Public Regulated Service) urządzenie do wprowadzania kluczy kryptograficznych, a środki zmniejszono zgodnie z art. 171 ufp oraz przeniesiono na realizację innych zadań.

Wykonanie wydatków majątkowych w jednostce kontrolowanej (MSWiA) wyniosło 18 159,1 tys. zł, w tym 1 803,4 tys. zł jako wydatki niewygasające, i było nieznacznie niższe względem roku poprzedniego (99,9%). Zadania inwestycyjne ujęte w planie na koniec 2021 r. zostały w pełni zrealizowane (27), w tym największe kwotowo:

- przebudowa budynku przy Al. Szucha 2/4 w Warszawie wraz z dostosowaniem do wymogów ochrony przeciwpożarowej (wydatek 8 359 tys. zł i 973 tys. zł jako wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego),
- zakup urządzeń do sieci TESTA-ng (3 918 tys. zł) – 260 kpl. urządzeń sieciowych mających zapewnić bezpieczny, bezawaryjny i bezprzerwowy dostęp Polsce do usług ogólnoeuropejskiej platformy teletransmisyjnej na potrzeby komunikacji między krajami UE oraz podmiotami krajowymi,
- wymiana klastra firewall i urządzeń brzegowych Juniper (1 000 tys. zł) niezbędne w serwerowni MSWiA dla zapewnienia bezpiecznego dostępu do publicznej sieci Internet oraz ochrony sieci wewnątrz Ministerstwa,
- zakup samochodów osobowych (285 tys. zł) dla inspektorów i pracowników Biura Nadzoru Wewnętrznego, którzy podejmują działania na terytorium całego kraju,
- rozbudowa macierzy 3PAR (251 tys. zł) poprzez dokupienie dodatkowej półki macierzy dyskowej (zwiększenie przestrzeni na przechowywanie danych).

(akta kontroli T. II str. 103-104, 173-174, T. IV str. 3-14, 610-700)

¹² Wydatki majątkowe z uwzględnieniem wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

Dysponent części 42 otrzymał w 2021 r. środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa w łącznej wysokości 95 806,2 tys. zł, z których wykorzystano 69 574,6 tys. zł, a kwotę 20 496,1 tys. zł przeniesiono na wydatki niewygasające (w sumie wykorzystano 94% przyznanych środków). Największe kwoty rezerwy ogólnej wydatkowano na realizację zadania wynikającego z umowy między Polską i USA o wzmocnieniu współpracy w dziedzinie zapobiegania i zwalczania poważnej przestępczości (wykonanie 25 317,1 tys. zł oraz 4 652,1 tys. zł jako wydatki niewygasające). Niewykorzystana kwota w wysokości 5 735,5 tys. zł dotyczyła przede wszystkim realizacji w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców rządowego programu „Pomoc dla Afganistanu” i wynikała m.in. z ograniczenia liczby współpracowników NATO i grupy współpracującej z USA. Na realizację zadania wydatkowano 23 840,3 tys. zł.

Dysponent części uzyskał w 2021 r. środki z rezerw celowych w łącznej wysokości 2 903 813 tys. zł (w tym środki na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich). Rezerwy zostały wykorzystane w kwocie 1 889 722 tys. zł, tj. 65% kwoty przyznanej, zaś 1 009 701,2 tys. zł przeniesiono na wydatki niewygasające (w tym: 800 000 tys. zł stanowiły środki dla Straży Granicznej na budowę zabezpieczenia granicy państwowej). Niewykorzystane środki rezerw w wysokości 4 389,7 tys. zł dotyczyły m.in. pozostałości przy realizacji zadań w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2014-2020 oraz niepełnego wydatkowania rezerwy na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, środków na pomoc dla repatriantów oraz wdrażania Planu współpracy rozwojowej w 2021 r.

(akta kontroli T. I str. 252-402, T. III str. 12-31)

Plan wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony o środki z rezerw celowych w łącznej wysokości 23 230,5 tys. zł, które zostały wykorzystane w kwocie 22 639,7 tys. zł (97,5%). Rezerwy dotyczyły przede wszystkim zadań związanych z realizacją pomocy dla repatriantów, w tym zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, zgodnie z ustawą o repatriacji (221 072,8 tys. zł). Przyczyną niepełnego wykorzystania środków był brak przedłożenia do końca 2021 r. aktów notarialnych nabycia nieruchomości przez repatriantów, a także zmiany kadrowe i niepełne zatrudnienie w projektach PO Polska Cyfrowa (Rozwój Systemu Rejestrów Państwowych i E-zdrowie w SP ZOZ MSWiA).

Ministerstwo otrzymało środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa na sfinansowanie świadczeń opieki zdrowotnej osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w wysokości 450 tys. zł, które zostały wykorzystane w całości.

W wyniku badania 50,7% kwoty rezerw celowych (11 783,4 tys. zł) i całości rezerwy ogólnej (450 tys.) przyznanych na rzecz Ministerstwa (dysponenta III stopnia), stwierdzono że środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzjach Ministra Finansów. Wydatki zostały prawidłowo zaewidencjonowane w urządzeniach księgowych jednostki.

(akta kontroli T. II str. 142-144, T. III str. 521-558)

Dysponent części 42 podejmował decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków w ramach budżetu państwa na podstawie art. 177 ufp, na wnioski podległych dysponentów, na łączną kwotę 328 910 tys. zł (204 decyzje i trzy korekty), w tym środki z rezerw celowych w wysokości 25 693,2 tys. zł (120 decyzji).

Minister Finansów decyzjami w dniach 3 i 29 grudnia 2021 r. dokonał zmniejszenia wydatków w części 42 z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w łącznej wysokości 171 698 tys. zł ze środków uprzednio zablokowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji m.in. w związku z nadmiarem posiadanych środków.

Szczegółowym badaniem objęto blokady środków w wysokości 167 780,7 tys. zł, co stanowiło 51% łącznej wartości środków zablokowanych przez dysponenta części. Zgłoszone przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, Komendę Główną Policji i Ministerstwo nadmiarowe środki, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3, zostały zablokowane niezwłocznie.

(akta kontroli T. I str. 195-197, 403-418, T. II str. 33-67)

Zobowiązania w części 42 na koniec 2021 r. wyniosły 1 064 725,7 tys. zł. 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 2021 r. Nie wykazano zobowiązań wymagalnych.

Zobowiązania Ministerstwa na koniec 2021 r. wyniosły 10 784,6 tys. zł i dotyczyły przede wszystkim dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników.

(akta kontroli T. II str. 206-207, T. III str. 256)

Z budżetu dysponenta części 42 w roku 2021 na dotacje przyznano środki w kwocie 331 265,1 tys. zł, w tym 99 953,8 tys. zł na wydatki majątkowe Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej MSWiA (dalej: SP ZOZ MSWiA), 137 303,4 tys. zł na dotacje dla dwóch uczelni służb państwowych (Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie i Szkoły Głównej Służby Pożarniczej) oraz 23 507,6 tys. zł na dotację podmiotową dla Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, mającego status instytutu badawczego. Dotacje zostały wykorzystane w kwocie 292 540 tys. zł (88,3% przyznanych środków).

(akta kontroli T. II str. 34, str. 68-76)

Szczegółową kontrolą objęto dotacje na kwotę 57 376,3 tys. zł, dla podmiotów:

- Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego - 12 288,3 tys. zł, na zapewnienie gotowości ratowniczej na terenie Polski południowej i zakup wyposażenie ratowników górskich w sprzęt i ekwipunek,

- Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego na utrzymanie gotowości ratowniczej – 5 222 tys. zł, na utrzymanie gotowości operacyjnej śmigłowca ratowniczego – 3 465 tys. zł, na remont śmigłowca ratowniczego – 19 734,6 tys. zł,

- Fundacji „La Strada – Fundacja Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu” i Stowarzyszeniu „Po MOC” dla Kobiet i Dzieci im. Marii Niepokalanej – 859,7 tys. zł, na prowadzenie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla ofiar handlu ludźmi,

- SP ZOZ Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa MSWiA (dalej: SP ZOZ CKiK MSWiA) z siedzibą w Warszawie, ul. Wołoska 137 - 1 806,5 tys. zł, na dofinansowanie zadań Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa MSWiA,

- Centralnego Szpitala Klinicznego MSWiA – 14 000 tys. zł, na przebudowę pomieszczeń wraz z wyposażeniem na potrzeby utworzenia nowych Hybrydowych Sal Operacyjnych na II piętrze Pawilonu Głównego CSK MSWiA w Warszawie.

W badanej próbie przyznane dotacje zostały wykorzystane w kwocie 57 288 tys. zł, tj. w 99,8%. Łączna wartość skontrolowanych, zrealizowanych wydatków na dotacje stanowiła 17,2% wartości udzielonych dotacji w części 42 w 2021 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, z tym że w przypadku dotacji na realizację zadania pod nazwą „Dofinansowanie zadań Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa MSWiA” udzielonej SP ZOZ CKiK MSWiA, sprawozdanie roczne z realizacji zadania złożono z 6-dniowym opóźnieniem. Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Zdrowia MSWiA przyczyną opóźnienia w złożeniu sprawozdania było przebywanie głównej księgowej i pracownika księgowości na długotrwałych zwolnieniach lekarskich. Sprawozdanie zostało zaakceptowane przez Ministra. Zadania określone w umowach zostały zrealizowane, a dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli T. IV str. 15-64)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto wydatki poniesione przez Ministerstwo w kwocie 55 449 tys. zł, tj. 23,7% wydatków dysponenta III stopnia (47 dowodów księgowych). Doboru próby¹³ dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów, z zastosowaniem metody MUS¹⁴. W badanej próbie podział wydatków według grup ekonomicznych kształtował się następująco: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 300 tys. zł (4 dowody), co stanowiło 0,5% próby wydatków, wydatki bieżące – 48 905,7 tys. zł (38 dowodów), co stanowiło 88,2% próby, wydatki majątkowe – 6 243,3 tys. zł (5 dowodów), co stanowiło 11,3% próby.

Skontrolowane wydatki dokonywane były w ramach planu finansowego jednostki. Realizacja objętych badaniem wydatków była zgodna z art. 44 ust. 3 *ufp*, wydatki były celowe, zostały rzetelnie skalkulowane i zaplanowane. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących koniecznością płacenia odsetek, kar umownych lub opłat. Badanie NIK wykazało, że zakupione środki trwałe prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych i poprawnie sklasyfikowano, tj. zaliczono do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych*¹⁵. W przypadku zakupów inwestycyjnych, przy nabyciu środków trwałych dokonywana była ich kontrola funkcjonalna, obejmującej datę rozpoczęcia eksploatacji. Zakupione urządzenia zostały niezwłocznie przekazane do użytkowania. Zadania inwestycyjne zostały zrealizowane - roboty i dostawy protokolarnie odebrano.

Środki publiczne zostały wykorzystane głównie na zapewnienie usługi transmisji danych sieci OST 112, pomoc mieszkaniową i finansowanie pobytu repatriantów w ośrodkach adaptacyjnych oraz wykonanie robót budowlanych związanych z przebudową części budynku przy Al. J. Ch. Szucha w Warszawie.

(akta kontroli T. II str. 12-30)

Stosownie do obowiązków wynikających z art. 23 ust. 1 *npzp* w dniu 5 marca 2021 r. na stronie internetowej Ministerstwa zamieszczono plan postępowań na 2021 r.¹⁶ Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2021 r. zamówieniach zostało przekazane do

¹³ 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 1000 zł.

¹⁴ 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.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1864.

¹⁶ W dniu 8 lutego 2021 r. Dyrektor Generalny zatwierdziła plany finansowe Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na 2020 rok w zakresie dysponenta III stopnia w częściach budżetowych: 17 – Administracja publiczna, 42 – Sprawy wewnętrzne i 43 - Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 24 lutego 2022 r., tj. w terminie określonym w art. 82 npzp.

(akta kontroli T. I str. 104-113, T. II str. 368-391)

Szczegółowym badaniem objęto cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 1 732,3 tys. zł, przeprowadzone w trybie:

- 1) przetargu nieograniczonego (dostawa w reżimie klasycznym, w procedurze unijnej) na dostawę 2 sztuk brzegowych zapór sieciowych, zwanych dalej „Urządzeniami”, uruchomienie dostarczonych Urządzeń, dostosowanie Urządzeń do istniejącej infrastruktury sieciowej Zamawiającego, polegające na wykonaniu instalacji, migracji i wdrożenia oraz sporządzenie dokumentacji powykonawczej (1 000 tys. zł),
- 2) bez zastosowania npzp, w procedurze rozeznania rynku, zapytania ofertowego zamkniętego (na podstawie art. 6a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁷) – usługa wydruku i spakowania 10 000 000 ulotek informacyjnych o Narodowym Programie Szczepień przeciw COVID-19 wraz z opisem sposobu rejestracji na szczepienie i podstawowymi zasadami postępowania przy objawach COVID-19 (497 tys. zł¹⁸),
- 3) bez zastosowania npzp, w procedurze rozeznania rynku, zapytania ofertowego zamkniętego (na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy npzp) na dostawę 15 sztuk komputerów przenośnych wraz z systemem operacyjnym i licencjami nieograniczonymi w czasie i przestrzeni, na potrzeby pracy zdalnej (88,3 tys. zł),
- 4) bez zastosowania npzp, w procedurze rozeznania rynku, rozeznanie cenowe (na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy npzp) na usługę odnowienia subskrypcji na oprogramowania klasy NAC oraz serwerów na 36 miesięcy (147 tys. zł).

W przebiegu analizowanych postępowań nie stwierdzono nieprawidłowości. Postępowania przeprowadzono zgodnie z przepisami npzp i regulacjami wewnętrznymi¹⁹, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Jednak w postępowaniu na odnowienie subskrypcji na oprogramowania klasy NAC oraz serwerów na 36 miesięcy, przeprowadzonym bez zastosowania ustawy npzp, w oparciu o przepisy wewnętrzne Ministerstwa, dokonano zmiany procedury rozeznania rynku, z trybu rozeznania cenowego na tryb zapytania ofertowego zamkniętego w trakcie postępowania, pomimo zatwierdzenia przez Zastępcę Dyrektora BF MSWiA trybu rozeznania cenowego, które było wiążące dla pracowników zamawiającego.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

¹⁸ Wydatek został poniesiony ze środków będących w dyspozycji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji-Urząd z części 42, dział 754, rozdział 75495, na podstawie pisma z dnia 20 stycznia 2021 r., znak: DIR.WA.607.1.2021.AMJ(2) Prezesa Rady Ministrów dokonano refundacji poniesionych wydatków na realizację przedmiotowego zadania ze środków przyznanych w planie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach zadania związanego z Narodowym Programem Szczepień. W dniu 20 kwietnia 2021 roku z rachunku dysponenta części budżetowej został dokonany przelew na rachunek bankowy dysponenta III stopnia tytułem refundacji.

¹⁹ Zarządzenie nr 28 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 października 2020 r. w sprawie udzielania zamówień w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Zarządzenie nr 31 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie udzielania zamówień w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Jak wyjaśniła Dyrektor BF MSWiA, zarządzenie nr 28 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 22 października 2020 r. w sprawie udzielania zamówień w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie przewiduje trybu zmiany procedury rozeznania rynku w trakcie trwania postępowania, jednakże nie ma przepisu zabraniającego takiej zmiany.

NIK zauważa, że wprawdzie nie można stwierdzić, czy zmiana trybu w trakcie trwania postępowania miała wpływ na celowość i gospodarność postępowania o zamówienie publiczne, to - zgodnie z regulacjami wewnętrznymi - w takiej sytuacji należało zakończyć wszczęte postępowanie, a następnie wszcząć nowe w odpowiednim trybie.

(akta kontroli T. II str. 267-367)

Dysponent części realizował czynności nadzorcze w obszarze wydatków m.in. przez sporządzanie okresowych analiz, o których mowa w art. 175 ust. 2 pkt 2-5 upf za I półrocze, trzy kwartały i roczne. W wyniku przeprowadzonych analiz formułowano zalecenia i wnioski (m.in. wzywano beneficjentów dotacji do korekty rozliczeń), stanowiły one też podstawę do podjęcia kontroli przez właściwe komórki MSWiA. Dotacje celowe udzielone z budżetu dysponenta części 42 - Sprawy wewnętrzne podlegały okresowym ocenom na zasadach i warunkach określonych w umowach zawieranych z podmiotami, którym udzielana była dotacja, jak też obowiązkowi składania sprawozdań częściowych.

NIK zwróciła uwagę na istotne niedoszacowanie w ustawie budżetowej na 2021 r. limitów wydatków w części 42 Sprawy wewnętrzne w odniesieniu do kosztów funkcjonowania podległych jednostek. Przekazany Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w lipcu 2020 r. wstępny projekt budżetu na 2021 rok wynoszący 24 021 012 tys. zł²⁰ nie zabezpieczał w pełni potrzeb dysponentów drugiego i trzeciego stopnia, o czym informowali oni Ministra i Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA już w sierpniu 2020 r., np. Komendant Główny Policji zgłosił niedobór środków w wysokości blisko 1,7 mld (po weryfikacji 1,19 mld zł)²¹. W informacji o wstępnych kwotach wydatków Minister Finansów poinformował, że kwota dla części 42 Sprawy wewnętrzne „stanowi pułap możliwości wydatkowych budżetu państwa w 2021 r.”, na co wpływ miała sytuacja społeczno-ekonomiczna spowodowana pandemią COVID-19.

Departament Budżetu MSWiA prowadził od kwietnia do grudnia 2021 r. uzgodnienia z Ministrem Finansów celem pozyskania dodatkowych środków do budżetu Policji, w wyniku czego uzyskano zwiększenia z rezerw celowych łącznie o 925 093 tys. zł, w tym na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa. W początkowym okresie w ramach budżetu Policji i działu 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa dokonywano przeniesień dla zabezpieczenia wydatków bieżących i świadczeń ze środków przeznaczonych na finansowanie wydatków w II połowie roku, w tym wydatków majątkowych (do budżetu Policji przeniesiono z planów innych jednostek, m.in. Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, kwotę 71 996 tys. zł). Jednocześnie, do Ministerstwa Finansów zgłaszano wydatki do projektowanej nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r., w tym: 260 mln w części 42 oraz środki na wpłatę do Funduszu Wsparcia Policji, FW Straży Granicznej i FW Państwowej Straży Pożarnej (1 695 mln zł).

²⁰ W ustawie budżetowej z 20 stycznia 2021 r. przyznany limit wydatków w części 42 został zmniejszony do 23 781 075 tys. zł.

²¹ Korespondencja Komendanta Głównego Policji do MSWiA I. dz. FB-5929/2020 z 5 sierpnia 2020 r., FB-10330/2020 z 1 grudnia 2020 r., FB-1610/2021 z 19 lutego 2021 r.

W ustawie nowelizującej przyjętej 1 października 2021 r. uwzględniono w części 42 zwiększenie o kwotę 3 192,2 mln zł, z czego 2 270 mln z przeznaczeniem na ww. fundusze, środki na fundusz motywacyjny 605,1 mln zł oraz 317,1 mln zł na wydatki inwestycyjne. Na wnioski MSWiA kierowane do Prezesa Rady Ministrów przyznano środki z ogólnej rezerwy budżetowej, m.in. dla Straży Granicznej z uwagi na potrzebę wzmocnienia ochrony granicy państwa (9 850 tys. zł). Ponadto, działania podejmowane przez Departament Budżetu pozwoliły na uruchomienie dla podległych formacji środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, na realizację dodatkowych zadań związanych ze stanem epidemii, w wysokości 281,9 mln zł.

(akta kontroli T. III str. 6-8, T. IV str. 206-490, 595-608)

NIK dostrzega, że poziom finansowania budżetu państwa przyjęty w ustawie budżetowej na 2021 r. w części 42 Sprawy wewnętrzne nie zabezpieczał potrzeb niezbędnych do realizacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległe jednostki ustawowych zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej. Niedobór środków, głównie w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych i wydatków bieżących, powodował konieczność poszukiwania przez Departament Budżetu MSWiA możliwości zwiększenia budżetów m.in. Policji, Straży Granicznej poprzez korespondencję z Ministrem Finansów zawierającą aktualne analizy pilnych potrzeb. Działania MSWiA skutkowały zwiększeniem planu na koniec roku w części 42 *per saldo* o 5 893 590 tys. zł (do kwoty 29 674 665 tys. zł), co stanowiło ponad 24% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na 2021 r.

W ocenie NIK sposób i tryb uzupełniania brakujących środków w trakcie roku na zapewnienie funkcjonowania dysponentów podległych Ministrowi SWiA z różnych dodatkowych źródeł finansowania, jak rezerwa ogólna i rezerwy celowe budżetu państwa, nowelizacja ustawy budżetowej oraz Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (środki pozabudżetowe), może negatywnie oddziaływać na właściwe planowanie i realizację zadań przez podległe formacje działające na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a poprzez finansowanie ze środków pozabudżetowych – utrudniać rzetelną ocenę potrzeb i kosztów funkcjonowania jednostek.

Stwierdzone
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 136 026,3 tys. zł, w wyniku m.in. zwiększenia w trakcie roku planu finansowego o środki z rezerw celowych w łącznej wysokości 48 246,3 tys. zł. Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 106 554,5 tys. zł, tj. 78,3% planu, i były wyższe względem 2020 r. o 39 342,6 tys. zł, tj. o 58,5%.

Największe wydatki w budżecie środków europejskich poniesiono na realizację projektów:

- „Bezpieczniej na drogach – Ambulanse Pogotowia Ruchu Drogowego dla Policji” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (zakup ambulansów przez Komendę Główną Policji – 37 232,1 tys. zł),
- „Nowoczesna Policja dla Małopolski” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego 2014-2020 (m.in. modernizacja i rozbudowa teleinformatyczna – 25 506,3 tys. zł).

Środki z rezerw celowych wykorzystano w 99,7%, w łącznej kwocie 48 092,6 tys. zł.

(akta kontroli T. III str. 31, 189, T. IV str. 560-593)

Na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp dysponent części podjął dwie decyzje o blokadzie planowanych wydatków w budżecie środków europejskich w wysokości 27 402,5 tys. zł, w tym jedna z rezerwy celowej w kwocie 131,9 tys. zł.

W jednostce kontrolowanej plan wydatków w ramach budżetu środków europejskich wyniósł po zmianach 6 598,3 tys. zł, z czego wydatkowano 6 289,9 tys. zł, tj. 95,3% planu. Wydatki zostały poniesione głównie na realizację projektu pn. „Budowa Systemu Rejestracji Broni” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020.

(akta kontroli T. II str. 33-34, 172)

Badaniem próby wydatków objęto wydatki budżetu środków europejskich na kwotę 5 348,5 tys. zł (5 dowodów), co stanowiło 85% wydatków dysponenta III stopnia. Doboru próby dokonano w sposób celowy, dobierając pięć operacji o największej wartości z konta 227 *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*. Badane wydatki zostały poniesione na usługi informatyczne oraz dostawę ruterów i przełączników w związku z zadaniem obejmującym zaprojektowanie, budowę, dostawę i wdrożenie systemu informatycznego pn. „System Rejestracji Broni”.

Wydatki zostały poniesione w sposób celowy, rzetelny i oszczędny, zgodnie z umową o dofinansowanie projektu. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących koniecznością płacenia odsetek, kar umownych lub opłat.

(akta kontroli T. II str. 28-30)

Zobowiązania budżetu środków europejskich na koniec 2021 r. w części 42 wyniosły 118 tys. zł i stanowiły zobowiązania jednostki kontrolowanej (dysponenta III stopnia).

(akta kontroli T. II str. 392)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich odbywała się zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i przepisach wykonawczych. Nie stwierdzono przypadków dokonywania wydatków w sposób niegospodarny, nierzetelny bądź niecelowy. Przy realizacji zamówień publicznych zachowano zasadę uczciwej konkurencji i przestrzegano npzp i procedur wewnętrznych MSWiA, a wydatki budżetowe zostały zrealizowane w ramach planu finansowego i rzeczowego jednostki, na zadania podejmowane dla osiągnięcia założonych celów.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji:

- 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-28NW),
- 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).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 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 – Sprawy wewnętrzne na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli T. II str. 175-266, 431-442, T. III str. 115-145, 190-332)

Stwierdzone
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 – Sprawy wewnętrzne przeprowadzono na próbie wybranej w sposób celowy – w zakresie należności i zobowiązań z tytułu dochodów i wydatków budżetowych (należności budżetowych i dotacji nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2021 r.). Próbą objęto 120 zapisów księgowych o łącznej wartości 1 114 666,9 tys. zł²².

Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

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 – Sprawy wewnętrzne prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli T. IV str. 150-201)

²² Zapisy księgowe obejmujące zasilenia w środki budżetowe, dotacje i związane z nimi konta rozrachunkowe (należności i zobowiązania).

Dokument opisujący przyjęte przez dysponenta części oraz Dyrektora Generalnego MSWiA zasady (politykę) rachunkowości (na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości), tj. zarządzenie nr 42 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości dysponenta części budżetowych: 17- Administracja publiczna, 42- Sprawy wewnętrzne, 43- Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, 80 – Regionalne izby obrachunkowe oraz dysponenta Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, był zmieniany od chwili wejścia w życie w 2016 r. sześciokrotnie, a po zmianach nosił nazwę „w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji”.

NIK zwróciła uwagę, że sposób aktualizacji polityki rachunkowości polegający na wprowadzaniu kolejnych zarządzeń Ministra zmieniających pierwotną treść regulacji wewnętrznych m.in. poprzez nadawanie nowego brzmienia załącznikom (były one modyfikowane wielokrotnie, np. założowy plan kont dysponenta części - pięć razy, a sześć załączników zmieniano czterokrotnie), mógł utrudniać pracownikom właściwe korzystanie z dokumentu i stosowanie przyjętych zasad w aktualnym brzmieniu.

Wyjaśniając brak ujednoczenia polityki rachunkowości, Dyrektor Biura Finansowego MSWiA wyjaśniła, że w latach 2017-2021 dokonywano aktualizacji poszczególnych załączników stosownie do potrzeb jednostki i zmian wynikających z przepisów, poprzez wprowadzanie jednolitego tekstu danego załącznika. Dodała też, że kwestia opracowywania i uzgadniania aktów prawnych w zakresie właściwości Ministra SWiA jest regulowana zarządzeniem nr 37 z dnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania, wydawania i ogłaszania aktów normatywnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji, z którego wynika, że projekt tekstu jednolitego aktu normatywnego innego niż ustawa opracowuje Departament Prawny (DP) albo komórka wskazana przez Dyrektora DP. Jednocześnie poinformowała, że Dyrektor DP nie zwracał się do Biura Finansowego o dokonanie takiego opracowania.

W tej samej sprawie Dyrektor Departamentu Budżetu (DB) MSWiA wyjaśnił, że wybrane załączniki do zarządzenia nr 42 dotyczące dysponenta części budżetowej podlegały aktualizacji kilkakrotnie w celu dostosowania zasad rachunkowości do bieżących potrzeb związanych z prowadzeniem ewidencji (aktualizacji podlegał cały załącznik). Poinformował też, że DB nie otrzymał z Departamentu Prawnego uwag ani opinii prawnych dotyczących przyjętego trybu nowelizacji zarządzenia.

W uzupełnieniu udzielonych wyjaśnień Minister poinformował, że dokument nie był ogłaszany w dzienniku urzędowym, przez co nie było możliwe sporządzenie i wydanie jednolitego tekstu niepublikowanego zarządzenia Ministra²³. Poinformował jednakże, że w związku z zaplanowanymi na 2022 rok zmianami w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej dysponenta części budżetowej planowane jest wydanie nowego zarządzenia w sprawie zasad polityki rachunkowości w MSWiA.

(akta kontroli T. II str. 107, T. III str. 157-158, T. IV str. 520-521)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części i kontrolowaną jednostkę (dysponenta III stopnia) sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Zostały one opracowane rzetelnie

²³ Zgodnie z art. 16 ust 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono.

i prawidłowo zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

NIK ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych dysponenta części w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 piśmie²⁴ 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.

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, kwietnia 2022 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

Elektronicznie podpisany przez Marian
Banaś

Data: 2022.04.21 11:26:23 +02'00'

.....
podpis

²⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych 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. Natomiast w przypadku podjęcia decyzji o niezgłaszaniu zastrzeżeń, NIK zwraca się z prośbą o niezwłoczne przekazanie tej informacji.

KPB.410.001.04.2022

Warszawa, maja 2022 r.

SPROSTOWANIE

Na podstawie art. 35c ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

- 1) zastąpienie użytej na str. 8 (akapit szósty) liczby „364 144” liczbą „385 519”;
- 2) zastąpienie użytej na str. 10 (akapit trzeci) liczby „221 072,8” liczbą „22 272,8”;
- 3) skreślenie użytych na str. 11 (akapit piąty, tiret trzecie) wyrazów „i Stowarzyszeniu „Po MOC” dla Kobiet i Dzieci im. Marii Niepokalanej”.

17.05.2022r.

.....
data

M. Kondejka

.....
podpis kontrolera / dyrektora