



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPB.410.001.06.2023

Pan
płk Radosław Jaworski
Komendant Służby Ochrony Państwa

Służba Ochrony Państwa
ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. przez Komendanta Służby Ochrony Państwa
w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Służba Ochrony Państwa (dalej: SOP), ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	ppłk Radosław Jaworski, Komendant Służby Ochrony Państwa, od 4 listopada 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: ppłk Krzysztof Król (p.o. Komendanta od 1 do 3 listopada 2022 r.) oraz ppłk Paweł Olszewski (Komendant SOP od 5 czerwca 2019 r. do 31 października 2022 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. Barbara Łysakowska-Paletko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/16/2023 z 4 stycznia 2023 r. 2. Adam Zakrzewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/17/2023 z 4 stycznia 2023 r. (akta kontroli Tom I str. 1-4, 15, 22, 30-31)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2022 r. Służby Ochrony Państwa, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. 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: <ul style="list-style-type: none">– analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,– szczegółowa kontrola windykacji zaległości,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa,– kontrola prawidłowości dokonanych blokad,– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- analiza optymalizacji kosztów dystrybucji energii elektrycznej,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- wykonanie wniosków po kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2021.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komendant SOP podejmował działania celem zapewnienia właściwego wykonania planu finansowego SOP w 2022 r. w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne, jednakże nie zapobiegły one powstaniu nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości budżetowej i ksiąg rachunkowych.

W wyniku kontroli nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Badanie 5,4% wydatków o łącznej wysokości 20 403,9 tys. zł wykazało, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ i aktach wykonawczych.

W związku z nieterminowym uiszczeniem opłaty rocznej za lata 2019-2021 z tytułu wieczystego użytkowania gruntu, SOP poniósł nieuzasadniony wydatek związany z zapłatą odsetek ustawowych w wysokości 36,9 tys. zł.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych. Wniosek po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa⁴ został zrealizowany. Opracowano i wprowadzono procedury dotyczące postępowania z należnościami i zaległościami cywilnoprawnymi.

W zakresie dochodzenia należności SOP prowadził skuteczne i terminowe czynności zmierzające do ich wyegzekwowania.

Sprawozdania budżetowe za 2022 rok oraz sprawozdania za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone co do zasady prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Wyjątkiem było Rb-28 „Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31.12.2022 r.” oraz Rb-BZ1 - „Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2022 r.” w którym nie wykazano zobowiązań na łączną kwotę 113,4 tys. zł. Wszystkie sprawozdania zostały przekazane do odbiorców w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.), dalej ufp.

⁴ P/22/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez Komendanta Służby Ochrony Państwa w ramach części 42 – Sprawy Wewnętrzne.

W zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych ustalono, że w „Zasadach (polityce) rachunkowości w Służbie Ochrony Państwa”⁵ brak było aktualnych, wymaganych art. 10 ust 1 pkt 3) lit c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ zapisów, tj. określenia wersji oprogramowania finansowo księgowego i daty rozpoczęcia jego eksploatacji. W zbadanej próbie 69 dowodów księgowych stwierdzono 20 przypadków księgowania do niewłaściwych okresów sprawozdawczych oraz sporządzania zestawień obrotów i sald, po terminie określonym w uor. Ponadto w SOP nie stosowano właściwie wewnętrznych uregulowań dotyczących obiegu i kontroli dowodów księgowych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe – windykacja należności

W 2022 r. dochody zrealizowane przez Komendanta SOP wyniosły 714,1 tys. zł (tj. 126,4% planu) i były o 412,1 tys. zł (tj. 136,4%) wyższe niż w roku 2021, co wynikało głównie ze wzrostu dochodów z tytułów rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych – 368,8 tys. zł (tj. 176,5% planu) oraz kar i odszkodowań wynikających z umów – 145,1 tys. zł (tj. 131,9% planu).

(akta kontroli Tom I, str. 98, 447, 476, Tom II str. 695)

Na koniec 2022 r. w SOP wystąpiły należności⁸ na łączną kwotę 1 350,3 tys. zł (w tym 141,4 tys. zł zaległości). W porównaniu do 2021 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem były wyższe o 26,4% (tj. o 282,2 tys. zł), a zaległości niższe o 78,2% (tj. o 507,2 tys. zł). Dotyczyły one w szczególności należności z tytułu szkody w mieniu SOP wyrządzonej umyślnie przez funkcjonariusza (416,3 tys. zł)⁹, nienależnie pobranych świadczeń po odejściu trzech funkcjonariuszy ze służby w SOP (łącznie 359,8 tys. zł) oraz naliczonych kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji umowy (97,2 tys. zł).

(akta kontroli Tom I, str. 98, 103-107, 447, 476, Tom II, str. 695)

W celu wypełnienia wniosku pokontrolnego, który NIK sformułowała w związku z nieprawidłowością stwierdzoną w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r., Komendant SOP Decyzją Nr 380/2022 z dnia 19 sierpnia 2022 r. wprowadził procedury dotyczące postępowania z należnościami i zaległościami cywilnoprawnymi uwzględniając rolę poszczególnych komórek organizacyjnych SOP.

(akta kontroli Tom I, str. 10, 99-102)

W toku szczegółowego badania działań windykacyjnych w SOP przeprowadzonego na próbie pięciu zaległości ustalono, że terminowo i rzetelnie realizowano czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości.

W 2022 r. w SOP nie przedawniły się żadne należności oraz nie umarzano i nie odraczano należności Skarbu Państwa. W 2022 r. Komendant SOP rozłożył na raty jednemu z funkcjonariuszy należność z tytułu szkody w mieniu SOP. Ponadto

⁵ Zarządzenie Nr 20/2020 Komendanta SOP wraz z aneksami.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: uor.

⁷ 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.

⁸ Wg sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31.12.2022 r.

⁹ Sprawa sądowa toczy się przed Sądem Okręgowym w Gdańsku.

w 2022 r. zawarto dwie umowy pozasądowe w kwestii należności z tytułu ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy dla byłych funkcjonariuszy.

(akta kontroli Tom I, str. 9-14, 109-195, Tom III, str. 1369-1392)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z przyjętymi założeniami nie dokonała oceny prawidłowości planowania i wykonania dochodów budżetowych w 2022 r. NIK ocenia natomiast pozytywnie działania windykacyjne prowadzone przez SOP.

OBSZAR

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2022 r. przez SOP w części 42 wyniosły 378 073,1 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2021¹⁰ nastąpił wzrost wydatków o 51 143,3 tys. zł, tj. o 15,6%, który był spowodowany przede wszystkim koniecznością unowocześnienia infrastruktury, sprzętu i wyposażenia, wprowadzenia wzmocnienia etatowego poprzez realizację systemu motywacyjnych uposażeń funkcjonariuszy oraz podwyższenie wynagrodzeń pracowników w ramach „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”.

(akta kontroli Tom I, str. 448-450, 477-479, Tom II, str. 693-694)

W 2022 r. w Służbie Ochrony Państwa nie zaplanowano oraz nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich. W 2022 r. z budżetu Służby Ochrony Państwa nie wydatkowano środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli Tom I, str. 12, 499)

Realizacja rezerw budżetu państwa.

W 2022 r. Komendantowi SOP przyznano z budżetu państwa środki z rezerw celowych w łącznej kwocie 10 663,10 tys. zł (9 617,8 tys. zł po korektach decyzji) z czego wykorzystano 9 556,4 tys. zł, tj. 99,4% kwoty skorygowanej.

Środki z rezerw celowych zostały przeznaczone na:

- sfinansowanie wypłaty świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszom (poz. 35 – wykorzystana kwota 5418,1 tys. zł),
- wypłatę świadczeń dla funkcjonariuszy realizujących zadania służbowe poza granicami RP oraz na sfinansowanie krajowych i zagranicznych podróży służbowych (poz. 44 – łącznie wykorzystana kwota 3 833,6 tys. zł),
- realizację przez Służbę Ochrony Państwa, zadań dotyczących organizacji XI sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w roku 2022 (poz. 67 – łącznie wykorzystana kwota 304,7 tys. zł).

W 2022 r. plan wydatków SOP nie był zwiększany z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(akta kontroli Tom I, str. 234-251)

Badaniem objęto wykorzystanie środków z przyznanej rezerwy celowej (poz. 67 – Środki na realizację zadań wynikających z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej XI sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w roku 2022) w kwocie 1 250 tys. zł, tj. 11,7 % wszystkich rezerw celowych przyznanych SOP a wykonanej w wysokości 304,7 tys. zł. (tj. 24,4% otrzymanej rezerwy).

¹⁰ Łącznie z wydatkami niewygasającymi w 2021 r. wynoszącymi 19 491,5 tys. zł.

Rezerwa¹¹ została przeznaczona na pokrycie kosztów zakwaterowania i wyżywienia funkcjonariuszy, wynajmu autobusów, zakup wyposażenia łączności oraz zakup paliwa. Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków Komendant SOP wprowadził zmiany w planie finansowym, wnioskowanie o środki z rezerw wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe, a wykorzystanie środków nastąpiło zgodnie z przeznaczeniem.

Z uwagi na mniejszy niż pierwotnie planowano zakres zadań ochronnych, decyzją Ministra Finansów¹² zmniejszono plan finansowy o 945,3 tys. zł dostosowując go do faktycznych kosztów realizacji przez SOP zadań dotyczących organizacji XI sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w 2022 r.

(akta kontroli Tom II, str. 697-804)

Blokady planu finansowego.

W 2022 r. Służba Ochrony Państwa wystąpiła o wydanie trzech decyzji blokujących środki na wydatki budżetowe, w łącznej kwocie 901 tys. zł. co stanowiło 0,2% planu finansowego SOP (po zmianach):

- decyzja z dnia 30 listopada 2022 r. blokująca środki w wysokości 100 tys. zł, przyznane w ramach rezerwy celowej (poz. 35). Środki przyznano na sfinansowanie wypłaty świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszom. Nie zostały one w pełni wykorzystane z uwagi na oszczędności wynikające z art. 172b ust. 9 ustawy o SOP¹³,
- decyzja z dnia 30 grudnia 2022 r. blokująca środki w wysokości 34 tys. zł. w ramach Programu Modernizacji¹⁴ w związku z oszczędnościami po udzieleniu zamówień publicznych,
- decyzja z dnia 30 grudnia 2022 r. blokująca środki w wysokości 767 tys. zł. w ramach Programu Modernizacji¹³ w związku z oszczędnościami, jakie powstały po udzieleniu zamówień publicznych oraz zmniejszoną, w stosunku do planowanej, liczbą zatrudnionych funkcjonariuszy SOP.

Komendant SOP podjął działania związane z realizacją wniosku dotyczącego dokonywania blokad wydatków budżetowych sformułowanego przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w roku ubiegłym.

(akta kontroli Tom I, str. 70-97)

Wydatki majątkowe

W 2022 r. w SOP wydatki majątkowe zaplanowano pierwotnie w kwocie 18 300 tys. zł na realizację 23 zadań. W trakcie roku budżetowego do planu wprowadzono łącznie 20 zadań na łączną kwotę 5 042 tys. zł. W ciągu roku zrezygnowano z pięciu zadań na kwotę 1 440 tys. zł.

Przyczyną braku realizacji powyższych zadań było unieważnienie postępowania przetargowego oraz konieczność dofinansowania innych zadań realizowanych przez SOP.

Ostatecznie plan rzeczowo-finansowy wydatków majątkowych wyniósł 22 000 tys. zł i zakładał realizację 38 zadań. W związku z powyższym wydatki majątkowe SOP w 2022 r. wyniosły 21 922,70 tys. zł, tj. 5,8% planu po zmianach. Różnica pomiędzy

¹¹ Przyznana decyzją Ministra Finansów z dnia 17 maja 2022 r. znak: MF/FS7.4143.3.103.2022.MF.1571.

¹² MF/FS7.4143.3.103.2022.MF.1571K01 z dnia 29 września 2022 r.

¹³ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 66, ze zm.).

¹⁴ Program Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025.

planem a realizacją wydatków w kwocie 77,3 tys. zł wynikała głównie z oszczędności po udzieleniu zamówień publicznych.

W ramach poniesionych wydatków majątkowych osiągnięto między innymi następujące efekty rzeczowe:

- przebudowa strzelnicy 300 m w m. Raducz (2 932,8 tys. zł),
- przebudowa budynku administracyjno-biurowego nr 2 w obiekcie Podchorążych 38 w Warszawie (10 314 tys. zł),
- dokumentacja projektowa budynku administracyjnego w obiekcie Podchorążych 38 w Warszawie (193,9 tys. zł),
- wymiana wyeksploatowanych egzemplarzy broni (1 344 tys. zł),
- doposażenie grup ochronnych SOP w sprzęt optoelektroniczny do realizacji zadań ochronnych (492,6 tys. zł).

(akta kontroli Tom I, str. 291-405)

Badanie próby wydatków poniesionych w 2022 r. w ramach wydatków niewygasających z końcem roku 2021

W trakcie kontroli sprawdzono realizację pięciu zadań w ramach środków na wydatki budżetowe, które nie wygasły wraz z upływem roku 2021, tj.:

- zadanie 1120 – lusterka pirotechniczne - 50 tys. zł,
- zadanie 1122 – środki techniki ochronnej – 659,8 tys. zł,
- zadanie 1123 - urządzenia i materiały teleinformatyczne – 650 tys. zł,
- zadanie 1129 - budowy 25 m strzelnicy 3 torowej oraz strzelnicy z torem taktycznym w budynku nr 8 przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie – 8 000 tys. zł,
- zadanie 1131 - samochody opancerzone 6 000 tys. zł.

Ustalono, że poniesione wydatki były celowe i służyły do osiągnięcia zaplanowanych celów Służby Ochrony Państwa. Wydatki zostały ujęte we właściwym dziale, rozdziale i paragrafie klasyfikacji budżetowej. Na powyższe zadania zaplanowano łącznie 15 359,8 tys. zł (co stanowiło 78,8% całości środków niewygasających przeniesionych na 2022 r.), wykorzystano 14 039,3 tys. zł (91,4%). Pozostałe środki finansowe w wysokości 1 320,5 tys. zł zostały przekazane na wyodrębniony rachunek wydatków niewygasających. Największa różnica pomiędzy planem a realizacją dotyczyła pojazdów opancerzonych, gdzie nie wydatkowano 1 170 tys. zł. a w odniesieniu do niższej kwoty wydatkowanych środków Zastępca Komendanta SOP wskazał, że: „Wartość szacunkową przedmiotu zamówienia ustalono na podstawie uzyskanej informacji o cenie zakupu tego typu pojazdu przez Centralne Biuro Śledcze Policji w 2021 r. (...)”.

W zakresie zadania 1129 – pomimo wydatkowania faktycznie całości środków budżetowych (99,5% realizacji) ustalono, że osie strzeleckie B i C (strzelnica 3 torowa oraz strzelnica z torem taktycznym) w budynku nr 8 nie są przygotowane do użytkowania. Zastępca Komendanta SOP poinformował m.in., że: „Użytkowanie obiektu może się rozpocząć po wykonaniu atestu zgodnie z rozdziałem 4 rozporządzenia MSWiA z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice kryte Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa oraz ich usytuowanie. W celu opracowania atestu Komendant SOP powołał komisje, której prace obecnie trwają. W trakcie opracowywania jest również regulamin strzelnic B i C. Nadmienić należy, że aktualnie są realizowane zamówienia związane z zakupem pierwszego wyposażenia przedmiotowych strzelnic. Reasumując (...) zadanie inwestycyjne zostało zrealizowane, jednakże eksploatacja nie może zostać rozpoczęta dopóki strzelnica nie uzyska atestu oraz regulaminu”.

(akta kontroli Tom I, str. 484, Tom II, str. 980-995, Tom IV str. 1999-2006)

Wydatki na wynagrodzenia

Wydatki na wynagrodzenia w SOP w 2022 r.¹⁵ wyniosły 234 074,4 tys. zł (tj. 99,82% planu po zmianach i 61,9% wykonanych wydatków formacji) i w porównaniu do roku 2021 wzrosły o 7 331,9 tys. zł. Nie przekroczono rocznego limitu wydatków na wynagrodzenia w SOP. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego¹⁶ wyniosło w SOP w 2022 r. 8 295,1 zł i było wyższe o 382,1 zł niż w 2021 r. Przeciętne zatrudnienie w SOP w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w 2022 r. wyniosło 2 351,54 osób i było niższe o 36,33 osób w stosunku do roku 2021. Według stanu na koniec 2022 r. zatrudnienie w grupie funkcjonariuszy wyniosło w przeliczeniu na pełnozatrudnionych 2 091 osób, co stanowiło 74,5% planu po zmianach (2 808). Według Komendanta główną przyczyną wzrostu liczby wakatów jest niższy w stosunku do wymagań ustawowych poziom psychofizyczny kandydatów do służby. W grupie pracowników cywilnych na koniec roku 2022 zatrudnienie wyniosło 249,21 osób, co stanowiło 83,1% planu po zmianach (300).

Jak wskazał Zastępca Komendanta SOP, wzrost wydatków na wynagrodzenia wynikał z wdrożenia podwyżek uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników w 2022 r.

(akta kontroli Tom I, str. 59-61, Tom IV, str. 1999-2006)

Zobowiązania

Na koniec 2022 r.¹⁷ zobowiązania SOP wyniosły 17 922,7 tys. zł i były wyższe o 8,6% (tj. o 1 426,5 tys. zł) niż kwota zobowiązań w 2021 r. (16 496,2 tys. zł). Główną pozycję (łącznie 16 670,7 tys. zł, tj. 93% zobowiązań) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia i uposażenia rocznego dla funkcjonariuszy i pracowników wypłacanego w 2023 r. W 2022 r. w SOP nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli Tom I str. 63-66, 448-450, 477-479)

W 2022 r. w SOP wypłacone zostały odsetki w łącznej kwocie 116 tys. zł, z tego 79,1 tys. zł stanowiły odsetki uregulowane w następstwie wykonania wyroków sądowych tytułem wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy oraz 36,9 tys. zł¹⁸ odsetki ustawowe w związku z nieopłaceniem w terminie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości za lata ubiegłe. Podjęte przez SOP działania pozwoliły na ustalenie osób odpowiedzialnych – wystąpiono na drogę postępowania sądowego w celu wyegzekwowania ww. środków od byłych pracowników¹⁹.

(akta kontroli Tom I, str. 108, 477-479)

Badanie próby wydatków poniesionych w 2022 r.

Badaniem objęto wydatki budżetu państwa w kwocie 20 403,9 tys. zł, tj. 5,4% wydatków Służby Ochrony Państwa w 2022 r., jako dysponenta III stopnia. Doboru próby wydatków dokonano drogą losowania metodą monetarną (MUS) na podstawie wydatków zaewidencjonowanych na koncie 130 Rachunek bieżący wydatków budżetowych. Z próby kontrolnej wyłączono wydatki płacowe oraz wydatki poniżej 1 000 zł. Badaniem objęto 47 dowodów księgowych - sprawdzono wydatki bieżące na

¹⁵ Według sprawozdania RB-70 za IV kwartał 2022 r.

¹⁶ Funkcjonariusze i pracownicy łącznie.

¹⁷ Według sprawozdania Rb-28 z dnia 1.02.2023 r.

¹⁸ Odsetki ustawowe naliczone przez Urząd Dzielnicy Wola m. st. Warszawy.

¹⁹ Pozew o zapłatę z dnia 23 września 2022 r. – wartość przedmiotu sporu 23 tys. zł oraz pozew o zapłatę z dnia 2 grudnia 2022 r. – wartość przedmiotu sporu 13,9 tys. zł.

kwotę 7 526 tys. zł, wydatki majątkowe na kwotę 12 157 tys. zł oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych na kwotę 720,9 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki dokonano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki.

W powyższej próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁰.

(akta kontroli: Tom III, str. 1077-1118)

Udzielanie zamówień publicznych

W wyniku odrębnej analizy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Dostawę przedmiotów zaopatrzenia mundurowego: (kurtka specjalna GWT, POS, INSTRUKTOR), (spodnie specjalne GWT, POS, INSTRUKTOR), (bluza specjalna pod kamizelkę GWT, POS, INSTRUKTOR)” za kwotę 127 tys. zł, udzielonego w trybie zapytania ofertowego, nie stwierdzono naruszeń przepisów pzp i decyzji Nr 23/2021 Komendanta Służby Ochrony Państwa w sprawie udzielania zamówień publicznych w Służbie Ochrony Państwa.

(akta kontroli: Tom III, str. 1119-1233)

Badanie kosztów energii elektrycznej

Badanie wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej w 3 punktach poboru energii elektrycznej (dalej: PPE) wykazało, że:

- 1) wartość mocy umownej była wyższa od faktycznego chwilowego zapotrzebowania na moc elektryczną w poszczególnych okresach rozliczeniowych, tj.: w PPE PL000001004630000000000000005919 (grupa taryfowa C21) maksymalna moc pobrana wyniosła od 43 % do 18% mocy umownej, w tym w 12 okresach rozliczeniowych poniżej 100%.

Energia z tego PPE jest dostarczana do budynków w północnej części obiektu, gdzie zlokalizowane są między innymi punkty zasilania pojazdów elektrycznych, wynajmowanych w rosnącym zakresie przez SOP na zabezpieczenie prowadzonych operacji ochronnych. Część budynków nie posiada podłączenia do sieci centralnego ogrzewania i ciepłej wody, w związku z czym konieczne jest zabezpieczenie znacznej mocy elektrycznej także na powyższe potrzeby. W okresie czerwiec – sierpień 2022 r. planowana i ostatecznie przeprowadzona została relokacja funkcjonariuszy pomiędzy miejscami pełnienia służby (przeniesiono komórki organizacyjne do różnych budynków), co w założeniu mogło zwiększyć zapotrzebowania. Z powodu planowanych działań opisanych powyżej, nie obniżano w 2022 r. mocy umownej;

- 2) w PPE PL000001004630000000000000005850 (grupa taryfowa C21) opłaty za ponad umowny pobór energii biernej pojemnościowej wyniosły 52,3 tys. zł, co stanowiło 31% wydatków poniesionych na usługi dystrybucji (168,6 tys. zł).

Analizowano ograniczenie energii biernej w trakcie planowanej do realizacji modernizacji rozdzielni głównej w ramach przebudowy budynku nr 12 w obiekcie SOP przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie, stanowiącej rozdział energii elektrycznej z tego PPE dla budynków zlokalizowanych w południowej części obiektu. Z uwagi na przesunięcie terminu wykonania procesu budowlanego w tym budynku zmieniono koncepcję i ograniczono się do montażu poszczególnych

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

mniejszych urządzeń do kompensacji energii biernej w budynkach przebudowanych lub będących w trakcie modernizacji.

W 2021 roku w ramach procesu przebudowy budynku nr 8 na cele szkoleniowe zostały zamontowane aktywne filtry mocy biernej, redukujące do minimum związane z tym koszty. W trakcie realizacji pozostawał proces przebudowy budynku nr 2, w ramach którego planowane jest zamontowanie urządzeń do kompensacji mocy biernej. Zastosowane także będą zasilacze UPS w standardzie VFI-SS-111, które dodatkowo będą pełnić funkcję filtra na zasilaniu obwodów komputerowych, minimalizując m. in. moc bierną.

W ramach planowanej przebudowy budynku nr 12 będzie modernizowana rozdzielnia główna, gdzie również zamontowane zostaną kolejne aktywne filtry mocy biernej, a także zastosowane będą zasilacze UPS w standardzie VFI-SS-111. Pełna realizacja tych trzech przedsięwzięć pozwoli docelowo istotnie ograniczyć koszty związane z energią bierną;

- 3) w PPE PLZELD020001740142 (grupa taryfowa C22a) w wyniku podjęcia działań i analizy opłacalności wykorzystywanej grupy taryfowej uzyskano oszczędności w wysokości około 300 zł rocznie.

(akta kontroli Tom I, str. 486-489, Tom III, str. 1234-1369)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dokonanie zapłaty odsetek ustawowych, w wysokości 36,9 tys. zł, za nieterminowe uiszczenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości za lata 2019, 2020 i 2021 r., położonej w Warszawie przy ul. Syreny 23 za lata 2019-2021.

Powyższe stanowiło naruszenie przepisu art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

SOP wystąpił na drogę postępowania sądowego²¹ w celu wyegzekwowania od ww. należności od byłego Naczelnika Wydziału 3 Zarządu X SOP za lata 2020-2021 oraz byłego Naczelnika Wydziału zajmującego się gospodarką nieruchomościami za 2019 r. Zgodnie ze stanowiskiem Komendanta SOP przyczynami nieprawidłowości było zaniechanie czynności zlecenia zapłaty opłaty rocznej przez byłego Naczelnika Wydziału zajmującego się gospodarką nieruchomościami oraz niezaplanowanie środków finansowych celem dokonania tej opłaty przez byłego Naczelnika Wydziału 3 Zarządu X SOP.

(akta kontroli Tom I, str. 121-131, 136-148)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli, uwzględniając progi istotności przyjęte dla kontroli wykonania budżetu państwa za 2022 r., ocenia pozytywnie realizację wydatków ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę, pomimo zapłaty odsetek za nieterminowe uiszczenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Dokonywano ich zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

²¹ Pozew o zapłatę z dnia 23.09.2022 r. – wartość przedmiotu sporu (23 tys. zł) oraz pozew o zapłatę z dnia 2.12.2022 r.- wartość przedmiotu sporu (13,9 tys. zł).

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Służbę Ochrony Państwa jednostkowych i rocznych sprawozdań za 2022 r.:

- 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 budżetu państwa które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- 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 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w siedmiu sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były co do zasady zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, za wyjątkiem wykazanych w Rb-28 „Sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31.12.2022 r.” oraz Rb-BZ1 „Rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2022 r.” Zagadnienie opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Oprócz wskazanych Rb-28 i Rb-BZ1 pozostałe sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 62-68, 465-484, Tom II, str.1015-1018, 1035-1040, Tom IV, str. 2034-2036)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 11 przypadkach dowody księgowe (na łączną kwotę 2 640,9 tys. zł) zostały zaksięgowane do niewłaściwych okresów sprawozdawczych, co spowodowało zaniżenie w miesięcznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, danych dotyczących zaangażowania i stanu zobowiązań. Kwestie te zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w części Księgi rachunkowe*.

2. Zaniżono kwotę zobowiązań niewymagalnych wykazanych w sprawozdaniach rocznych Rb-28 oraz Rb-BZ1 w wysokości 113,4 tys. zł. Kwota ta, wynikająca z dziewięciu faktur²² dotyczących 2022 r., została zaewidencjonowana w księgach rachunkowych miesiąca stycznia 2023 r., tj. niezgodnie z nadrzędną zasadą rachunkowości – zasadą memoriału, określoną w art. 6 ust 1 uor.

Zastępca Komendanta SOP wskazał, że „Zgodnie z brzmieniem § 24 ust 4 pkt 2 Zarządzenia nr 20/2020 Komendanta SOP z dnia 24 grudnia 2020 r. w sprawie zasad Polityki Rachunkowości, w przypadku zamknięcia roku obrotowego dla dokumentów

²² Faktury VAT: nr 229754356820 z 5.01.2023 r. na kwotę 57,5 tys. zł; nr 229754356821 z 5.01.2023 r. na kwotę 3,8 tys. zł; FV/1903/30/12/2022 z 23.12.2022 r. na kwotę 2,1 tys. zł; FV/1904/30/12/2022 z 23.12.2022 r. na kwotę 1,3 tys. zł; FV/1902/30/12/2022 z 23.12.2022 r. na kwotę 5,9 tys. zł; nr 20000405/00006/48 z 9.01.2023 r. na kwotę 1,1 tys. zł; nr 222422777 z 30.12.2022 r. na kwotę 23,2 tys. zł; nr: FA1/408/12 z 22.12.2022 r. na kwotę 0,4 tys. zł; nr F/000002/01/2023 z 3.01.2023 r. na kwotę 18,1 tys. zł.

księgowych z okresu poprzedniego wpływających do dnia 15 stycznia roku następnego, przyjmuje się datę dokumentu jako ostatni dzień miesiąca sprawozdawczego, którego dotyczy.(...)”.

Powyższe postanowienia polityki rachunkowości były niezgodne z art. 20 ust. 1 uor, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Postanowienia te były również niezgodne z art. 6 ust. 1 uor, stanowiącym, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

SOP skorygował sprawozdania roczne Rb-28 w dniu 14 kwietnia 2023 r., a Rb-BZ1 w dniu 4 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli Tom II, str. 902-904, Tom IV, str. 1718-1744, 1911-1916, 2033-2036, 2051-2052, 2054-2056)

NIK zwraca uwagę, że jednym ze skutecznych narzędzi kontroli zarządczej zapewniających prawidłowe sporządzanie sprawozdań jest wprowadzenie pisemnych procedur/instrukcji, których jednakże w Służbie Ochrony Państwa nie opracowano. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2021 oraz 2022 wskazały na celowość ich wdrożenia, co pozwoliłoby ograniczyć ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze w przyszłości.

OCENA CZĄSTKOWA

Sprawozdania roczne za 2022 r. zostały co do zasady sporządzane prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, za wyjątkiem sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31.12.2022 r. oraz sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2022 r. w którym nie wykazano zobowiązań na łączną kwotę 113,4 tys. zł. Sprawozdania zostały przekazane do odbiorców w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

OBSZAR

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

W 2022 r. księgi rachunkowe Służby Ochrony Państwa były prowadzone w systemie Sage Symfonia ERP Finanse i Księgowość 2019. Jednostka posiadała aktualną dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, o której mowa w art. 10 uor, określoną w Zarządzeniu Nr 20/2020 Komendanta SOP z dnia 24 grudnia 2020 r. (z aneksami)²³. Powyższa dokumentacja, spełniała podstawowe wymogi określone w art. 10 ust. 1 uor, w tym zawierała opis metod wyceny aktywów i pasywów, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych, a także opis systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów. W dokumentacji nie określono jednak wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli Tom I, str. 228, Tom III, str. 1461-1591)

Stosowany system finansowo-księgowy został dopuszczony do użytkowania przez kierownika jednostki. Dane bilansu zamknięcia za 2021 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2022 r.

²³ Zarządzenie nr 10/2021 z dnia 23.12.2021 r., Zarządzenie Nr 4/2022 z dnia 5.07.2022 r.

Suma zapisów w dzienniku była zgodna z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej za rok 2022 r.

(akta kontroli Tom I, str. 200-227)

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych SOP (dysponenta III stopnia) przeprowadzono na próbie 69 dowodów księgowych o łącznej wartości 20 521,5 tys. zł, w tym wylosowanych metodą monetarną 44 (19 731,5 tys. zł), 25 dowodów księgowych (790,0 tys. zł) wybranych celowo w wyniku przeglądu ksiąg oraz analizy ryzyka kwalifikacji dowodów do właściwego roku obrotowego ujętych w księgach rachunkowych stycznia i lutego 2023 r.

(akta kontroli Tom IV, str. 1911-1917)

Ustalono, że dowody księgowe sporządzone zostały prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami ujęto na właściwych kontach księgi głównej i księgi kont pomocniczych.

Stwierdzono, że osiem dokumentów księgowych²⁴, zobowiązań na łączną kwotę 74,8 tys. zł, zostały uregulowane po terminie określonym fakturą. W żadnym z tych przypadków kontrahent nie obciążył SOP odsetkami za zwłokę. We wszystkich przypadkach uzyskano prolongaty terminów płatności. Zwłoka wynosiła od jednego do 50 dni.

(akta kontroli Tom IV, str. 1692-1717)

Dwadzieścia z pobranej próby 69 dowodów księgowych zostało zaewidencjonowane w księgach rachunkowych następnego miesiąca sprawozdawczego, w stosunku do dat operacji gospodarczej, mimo iż data ich wpływu do komórki finansowej, zgodnie z wewnętrznymi regulacjami umożliwiała ich prawidłową ewidencję. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto nie przestrzegano wewnętrznych uregulowań w stosunku do obiegu dowodów księgowych (rozliczeń bezgotówkowych), co szerzej opisano poniżej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W „Zasadach (polityce) rachunkowości w Służbie Ochrony Państwa” stanowiących Zarządzenie Nr 20/2020 Komendanta SOP (z aneksami) brak było aktualnych wymaganych przez art. 10 ust 1 pkt 3) lit c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości zapisów: wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji. Zastępca Komendanta SOP poinformował, że przedmiotowe dane zostaną uzupełnione podczas nowelizacji Zarządzenia.

(akta kontroli Tom II str. 1000, 1024-1027, Tom III str. 1461-1591)

2. Opóźnienie w sporządzeniu zestawień obrotów i sald za poszczególne miesiące 2022 r.

Przedmiotowe zestawienia sporządzono dopiero w dniu 7 i 8 marca 2023 r, co było niezgodne z art. 18 uor., zgodnie z którym „na podstawie zapisów na kontach księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, zestawienie obrotów i sald” oraz § 25 ust. 5 i 9 Polityki Rachunkowości stosowanej w SOP, który stanowił w ust. 5, że „Na podstawie zapisów

²⁴ Faktury VAT: 2022/09/1601 z 30.09.2022 opłacona 50 dni po terminie; 80075/V/H7830 z 7.12.2022 r. opłacona 7 dni po terminie; 2022/38REC/112 z 31.12.2022 r. opłacona 3 dni po terminie; RP/59/2022 z 11.08.2022 r. opłacona 1 dzień po terminie; 17/2022 z 10.08.2022 r. opłacona 19 dni po terminie; 429/2022/10 z dnia 25.10.2022 r. opłacona 7 dni po terminie; 02/11/2022 z 3.11.2022 r. opłacona 6 dni po terminie oraz 11/11/2022 z 10.11.2022 r. opłacona 6 dni po terminie.

na kontach księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego zestawienie obrotów i sald” oraz w ust. 9 „Księgi rachunkowe są drukowane za poszczególne miesiące Zastępca Komendanta SOP poinformował m.in., że „Zestawienia obrotów i sald za poszczególne miesiące generowane są automatycznie w aplikacji Symfonia Forte Finanse i Księgowość za każdy kolejny m-c roku kalendarzowego. Wydrukowane zostały za 2022 r., w momencie przygotowania dokumentów do bilansu za 2022 r. Brak wydruków za każdy miesiąc stanowi niedopatrzenie (...). W 2023 r. planowane są szkolenia mające podwyższyć poziom kompetencji, celem ograniczenia błędów”.

(akta kontroli Tom II str. 684-692, 896, Tom III str. 1461, 1472-1473)

3. 11 dowodów księgowych na łączną kwotę 2 640,9 tys. zł zostało zaksięgowanych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych, co spowodowało zaniżenie stanu zobowiązań w miesięcznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 za styczeń w wysokości 321,5 tys. zł²⁵; za luty w wysokości 231,7 tys. zł²⁶; za kwiecień w wysokości 141,8 tys. zł²⁷; za wrzesień w wysokości 1 945,9 tys. zł²⁸.

Zastępca Komendanta SOP wskazał, że: „ujęcie faktur²⁹ w miesiącu maj stanowi pomyłkę. Faktury powinny zostać ujęte w miesiącu kwietniu, a nie maju”. W pozostałych przypadkach potwierdził, że dokumenty wpłynęły przed dniem rozpoczęcia sporządzenia sprawozdań budżetowych miesięcznych, jednak dowody zostały zaksięgowane po kilku dniach. Ponadto dodał, że „zasadą, którą kierowano się przygotowując sprawozdania był kolejny dzień, po którym zakończono księgowanie zobowiązań. Datą graniczną zobowiązań był piąty dzień następnego miesiąca. Zasada ta niezwłocznie zostanie wpisana do wewnętrznych regulacji dotyczących prowadzenia rachunkowości”.

Takie działanie było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120 tj.), który stanowi, że „do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym” oraz Polityką Rachunkowości wprowadzoną zarządzeniem nr 20/2020 z dnia 24 grudnia 2020 r. Zgodnie z § 24 ust. 4 pkt 2 Polityki Rachunkowości „...data dokumentu jest datą wpływu dokumentu do komórki właściwej do spraw finansowych; dla dokumentów księgowych z okresu poprzedniego, wpływających najpóźniej do dnia poprzedzającego dzień sporządzenia sprawozdań za ten okres, przyjmuje się datę dokumentu jako ostatni dzień miesiąca okresu sprawozdawczego, którego dotyczy.”

(akta kontroli Tom II, str. 886-897, Tom IV str.1637-1690, 1911-1916, 1745-1910,1955-1956)

²⁵ Nr 002438/2022 z dnia 2.02.2022 na kwotę 68,4 tys. zł, data wpływu do komórki finansowej 4.02.2022 r., data sporządzenia sprawozdań za 01.2022 r. – 10.02.2022 r., nr 002439/2022 z dnia 2.02.2022 na kwotę 22,3 tys. zł, data wpływu do komórki finansowej 4.02.2022 r., nr 002440/2022 z dnia 2.02.2022 na kwotę 230,8 tys. zł, data wpływu do komórki finansowej 4.02.2022 r.

²⁶ Nr 014318/2022 z dnia 2.03.2022. na kwotę 16,6 tys. zł, data wpływu do komórki finansowej 4.03.2022 r., data sporządzenia sprawozdań za 02.2022 r. – 03.03.2022 r., nr 014317/2022 z dnia 2.03.2022 na kwotę 48,6 tys. zł, data wpływu do komórki finansowej 4.03.2022 r., nr 014316/2022 z dnia 2.03.2022 na kwotę 166,5 tys. zł, data wpływu do komórki finansowej 4.03.2022 r.

²⁷ Nr 041012/2022 z dnia 4.05.2022 r. na kwotę 22,9 tys. zł, data wpływu do komórki finansowej 4.05.2022 r., data sporządzenia sprawozdań za 04.2022 r. – 10.05.2022 r., nr 0141013/2022 z dnia 4.05.2022 na kwotę 107,0 tys. zł, data wpływu do komórki finansowej 4.05.2022 r., nr 041014/2022 z dnia 4.05.2022 na kwotę 10,2 tys. zł, data wpływu do komórki finansowej 4.05.2022 r., nr 11-120205-04226 z dnia 5.04.2022 r. na kwotę 1,7 tys. zł, data wpływu do komórki finansowej 6.05.2022 r.

²⁸ FS 29/09/2022 z dnia 30.09.2022 r. w wysokości 1 945,9 tys. zł data sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym 05.10.2022, data zatwierdzenia dokumentu przez Komendanta 5.10.2022 r. a data wpływu do komórki finansowej 11.10.2022 r. (6 dni po zatwierdzeniu).

²⁹ 041012/2022, 0141013/2022, 041014/2022.

4. W księgach rachunkowych za 2022 r. nie ujęto wszystkich dowodów dotyczących tego roku. Kwota 113,4 tys. zł wynikająca z 9 faktur³⁰ za 2022 r. została błędnie zaewidencjonowana w księgach rachunkowych do miesiąca stycznia 2023 r. niezgodnie z nadrzędną zasadą rachunkowości memoriału określoną w art. 6 ust. 1 uor. Powyższe miało wpływ na kwoty zobowiązań niewymagalnych wykazanych w sprawozdaniach rocznych Rb-28 oraz Rb-BZ1 za 2022 r.

Zastępca Komendanta SOP wskazał m.in., że „Zgodnie z brzmieniem § 24 ust. 4 pkt 2 Zarządzenia nr 20/2020 Komendanta SOP z dnia 24 grudnia 2020 r. w sprawie zasad Polityki Rachunkowości, w przypadku zamknięcia roku obrotowego dla dokumentów księgowych z okresu poprzedniego wpływających do dnia 15 stycznia roku następnego, przyjmuje się datę dokumentu jako ostatni dzień miesiąca sprawozdawczego, którego dotyczy”.

NIK nie podziela zdania Komendanta SOP w zakresie możliwości dokonywania w stosowanych w zasadach (polityce) rachunkowości uproszczeń naruszających nadrzędną zasadę rachunkowości – zasadę memoriału.

Nadmienić należy jednocześnie, że w przypadku czterech faktur brak było daty wpływu w rejestrze faktur, a w pięciu przypadkach – brak wpisu dokumentu księgowego w rejestrze faktur. Ponadto w trzech przypadkach, udokumentowane przyjęcie zewnętrzne do magazynu nastąpiło jeszcze w grudniu 2022 r.

Roczne sprawozdania Rb-28 i Rb-BZ1 zostały skorygowane odpowiednio w dniach 14 i 4 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli Tom I, str. 476-479, Tom II, str. 899-904, 1035-1041, Tom IV, str. 1718-1744, 1911-1916, 2033-2036, 2051-2052, 2054-2056)

5. W dziewięciu dowodach księgowych - nie odnotowano w rejestrze faktur daty wpływu do komórki finansowej, co było niezgodne z § 24 ust 4 pkt.2 zasad (polityki) Rachunkowości stosowanej w SOP, która wskazywała „data dokumentu jest datą wpływu dokumentu do komórki właściwej do spraw finansowych” oraz §12 ust. 1 i zał. Nr 8 do Zarządzenia nr 23/2018 Komendanta SOP z dnia 25 kwietnia 2018 r, zgodnie z którymi Kancelaria jawna SOP lub osoba upoważniona we właściwej merytorycznie komórce organizacyjnej, w dniu otrzymania dowodu księgowego przekazuje go do Zarządu IV Budżetu i Finansów, który wpisuje dokument do rejestru faktur.

Zastępca Komendanta SOP wskazał, że „komórki odpowiedzialne merytorycznie dostarczały faktury po dokonaniu kontroli merytorycznej z pominięciem rejestrowania dokumentu. Powyższa możliwość została przewidziana przez Zarządzenie 1/2020 Komendanta SOP z dnia 31 grudnia 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad obiegu i kontroli dowodów księgowych: *w przypadku dostarczenia faktury przez kontrahenta wraz z dostawą towaru osobą odpowiedzialną za przekazanie faktury do Zarządu IV Budżetu i Finansów jest osoba upoważniona we właściwej merytorycznie komórce organizacyjnej.* Po otrzymaniu dokumentu przez komórkę finansową, osoby prowadzące obsługę koncentrowały się na terminowej realizacji płatności. W toku kontroli podjęto czynności w celu zapewnienia właściwego obiegu dokumentów księgowych. Dodatkowo w 2023 r. planowane jest przeprowadzenie dodatkowego szkolenia dla komórek organizacyjnych, aby ustrzec się podobnych błędów w przyszłości. Genezą takiego działania komórek merytorycznych była epidemia COVID – w ten sposób minimalizowano ilość niezbędnych kontaktów pomiędzy pracownikami.”

³⁰ Faktury VAT wymienione w przypisie nr 22.

NIK zauważyła, że zarządzenie cytowane przez Zastępcę Komendanta nie zmieniło zasad przekazywania dowodu księgowego do Zarządu IV Budżetu i Finansów. Terminem wykonania był dzień otrzymania faktury, ale przepis ten nie był przestrzegany. Ponadto ustalono, że w rejestrze faktur wszystkie dokumenty od 13 maja 2022r. do momentu przekazania rejestru kontrolującym miały identyczną datą wpływu do komórki finansowej - dzień 13 maja 2022 r. Rejestrowanie błędnych dat było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli Tom II str. 886-896, Tom III str. 1393-1399, 1421-1422, 1455-1458, 1461-1472, Tom IV, str. 1592-1658, 1745-1910, 1911-1916, 1954-1998)

6. 26 dowodów księgowych – nie zostało zarejestrowanych w rejestrze faktur, co było niezgodne z § 24 ust 4 pkt.2 zasad (polityki) Rachunkowości stosowanej w SOP, zgodnie z którą „data dokumentu jest datą wpływu dokumentu do komórki właściwej do spraw finansowych” oraz §12 ust. 1 i zał. Nr 8 do Zarządzenia nr 23/2018 Komendanta SOP z dnia 25.04.2018 r. wraz z aneksem³¹ zgodnie z którymi Kancelaria jawna SOP lub osoba upoważniona we właściwej merytorycznie komórce organizacyjnej, w dniu otrzymania dowodu księgowego przekazuje go do Zarządu IV Budżetu i Finansów, który wpisuje dokument do rejestru faktur.

Zastępca Komendanta SOP poinformował, że „komórki odpowiedzialne merytorycznie dostarczały faktury po dokonaniu kontroli merytorycznej z pominięciem rejestrowania dokumentu. Powyższa możliwość została przewidziana przez Zarządzenie 1/2020 Komendanta SOP z dnia 31 grudnia 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad obiegu i kontroli dowodów księgowych: *w przypadku dostarczenia faktury przez kontrahenta wraz z dostawą towaru osobą odpowiedzialną za przekazanie faktury do Zarządu IV Budżetu i Finansów jest osoba upoważniona we właściwej merytorycznie komórce organizacyjnej.* Po otrzymaniu dokumentu przez komórkę finansową, osoby prowadzące obsługę koncentrowały się na terminowej realizacji płatności. W toku kontroli podjęto czynności w celu zapewnienia właściwego obiegu dokumentów księgowych”. Dodatkowo w 2023 r. planowane jest również przeprowadzenie w tym zakresie dodatkowego szkolenia.

(akta kontroli Tom II str. 886-897, Tom III str. 1393-1399, 1421, 1422, 1455-1458, 1461-1472, Tom IV, str. 1592-1658, 1814-1916, 1954-1998)

OCENA CZĄSTKOWA

W zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, w Zasadach (polityce) rachunkowości w Służbie Ochrony Państwa wprowadzonych zarządzeniem Nr 20/2020 Komendanta SOP (z aneksami) brak było aktualnych, wymaganych art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości zapisów, tj. określenia wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji. Stwierdzono przypadki księgowania dokumentów księgowych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych co miało wpływ na miesięczną oraz roczną sprawozdawczość z wykonania wydatków budżetu państwa. Nieterminowo sporządzano zestawienia obrotów i sald. Ponadto nie stosowano wewnętrznych uregulowań dotyczących obiegu i kontroli dowodów księgowych.

³¹ Zarządzenie nr 1/2020 Komendanta SOP z 31.12.2019 r.

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Uaktualnienie polityki rachunkowości o zasady rejestracji zobowiązań oraz o określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.
2. Wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem wewnętrznych regulacji dotyczących polityki rachunkowości oraz instrukcji i obiegu dowodów księgowych w celu wyeliminowania przypadków ujmowania dowodów księgowych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych oraz sporządzania zestawień obrotów i sald w terminach sprzecznych z ustawą o rachunkowości.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego i poprawnego sporządzania sprawozdań budżetowych.

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 piśmie³² 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

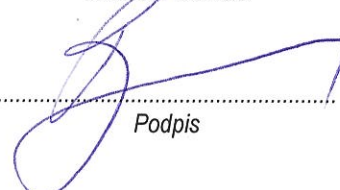
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 20 kwietnia 2023 r.

Prezes

Najwyższa Izba Kontroli

Marian Banaś



Podpis

³² 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.

