



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura NIK w Białymstoku

LBI.410.001.06.2020



00019520

gen. bryg. Grzegorz Biziuk
Komendant Podlaskiego Oddziału Straży
Granicznej w Białymstoku
ul. Gen. J. Bema 100, 15-037 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – wykonanie planu finansowego Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej (budżet państwa część 42 *Sprawy wewnętrzne*) oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podlaski Oddział Straży Granicznej im. gen. dyw. Henryka Minkiewicza w Białymstoku, ul. Gen. J. Bema 100; 15-370 Białystok (dalej: „POSG” lub „Oddział”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. bryg. Grzegorz Biziuk, Komendant POSG od 17 czerwca 2016 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 Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/16/2020 z 20 stycznia 2020 r.2. Marcin Bielawski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/168/2019 z 31 grudnia 2019 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Oddziału oraz Funduszu Wsparcia POSG², pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <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 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,– wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia w układzie wartościowym i rzeczowym. <p>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.</p>
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– kontroli prawidłowości i terminowości dochodzenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,– analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– analizy wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,– analizy stanu zobowiązań,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dalej: Fundusz Wsparcia.

- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań oraz systemu kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- analizy wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia, w tym realizacji zadań.

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

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez POSG planu finansowego Oddziału oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia na 2019 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Kontrola 11,2% zaległości wykazała, że podejmowane w Oddziale czynności służące ich odzyskaniu były rzetelne, a odstępowano od nich jedynie w uzasadnionych przypadkach.

Skontrolowane 11,5% wydatków budżetu państwa poniesiono z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na wydatkowaniu 22,8 tys. zł z przekroczeniem kwoty określonej w planie finansowym jednostki, ze względu na skalę (dotyczyła 0,01% wydatków wykonanych w 2019 r.) nie miała wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

Środki z Funduszu Wsparcia zostały przeznaczone na zadania ujęte w planie finansowym i były zbieżne z zadaniami wynikającymi z ustawy z 12 października 1990 r. o straży granicznej⁵.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania POSG za 2019 r., dotyczące wykonania planu finansowego POSG, jak i Funduszu Wsparcia. Sporządzono je prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

VI. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe⁷

Opis stanu faktycznego

1.1. W 2019 r. dochody budżetowe POSG wyniosły 1.059,7 tys. zł i były o 167,6% wyższe od planowanych (396 tys. zł) i o 52,8% od dochodów zrealizowanych w 2018 roku (693,5 tys. zł). Największym ich źródłem były grzywny i kary nałożone na przewoźników na podstawie ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁸ oraz dotyczące transportu drogowego, które zrealizowano w wysokości – 717,1 tys. zł (67,7% dochodów), a także wpływy z różnych dochodów⁹ – 98,2 tys. zł (9,3%) dochodów.

Znaczny wzrost dochodów w 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego spowodowany był głównie wzrostem wpływów z tytułu grzywien i kar nałożonych na przewoźników oraz dotyczących transportu drogowego o 407,1 tys. zł, tj. 131,3% oraz w mniejszym stopniu dochodów z tytułu wpływów z różnych dochodów o 29,1 tys. zł, tj. 42,1%. Natomiast znacznemu zmniejszeniu uległy dochody z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów o 48,9 tys. zł, tj. 49,4%. Główna Księgowa wyjaśniła, że przyczynami wzrostu dochodów

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

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm. Dalej: *ufp*.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 147, ze zm.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Zgodnie z przyjętymi założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 roku, kontrola dochodów POSG została ograniczona do analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z danymi z roku ubiegłego oraz kontroli stanu należności pozostałych do zapłaty.

⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 35.

⁹ W tym prowizja od ubezpieczeń 0,3 tys. zł, sprzedaż złomu 7,6 tys. zł, odszkodowania 60 tys. zł, zwroty nienależnie pobranych świadczeń 18,5 tys. zł, zwroty kosztów oddelegowania 4,8 tys. zł oraz pozostałe 7 tys. zł.

z tytułu kar i grzywien było zwiększenie liczby wydanych decyzji administracyjnych nakładających kary i grzywny, natomiast powodem wzrostu dochodów z tytułu różnych wpływów był wzrost odszkodowań z tytułu szkód wyrządzonych w mieniu Skarbu Państwa będącego w zarządzie POSG.

Wykonanie dochodów wyższych od planowanych, wynikało głównie z uzyskania większych od zakładanych wpływów z tytułu grzywien i kar nałożonych na przewoźników oraz dotyczących transportu drogowego (o 561,1 tys. zł, tj. o 359,7%) oraz z tytułu wpływów z kar i odszkodowań wynikających z umów w (o 45,1 tys. zł, tj. o 902%). Główna Księgowa wyjaśniła, że planowanie dochodów na 2019 r. (prognoza) przeprowadzono w pierwszej połowie 2018 r. Kalkulacja oparta była na przewidywanej wielkości wpływów oraz na analizie wpływów z tych tytułów w latach ubiegłych. Dochody wykonane w wysokości wyższej niż planowano wynikają m.in.: z ilości faktycznie wydanych decyzji administracyjnych o nałożeniu kar pieniężnych (których liczba i kwota nie jest możliwa do dokładnego oszacowania), z faktu naliczenia, a następnie wpływów kar i odszkodowań wynikających z umów (na podstawie i zgodnie z ich treścią), z wpływów od osób odpowiedzialnych za szkodę oraz ich ubezpieczycieli. (akta kontroli str. 5-6, 8-43)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty POSG na koniec 2019 r. wynosiły 4.213,7 tys. zł (o 342,7 tys. zł, tj. o 8,9% więcej niż w 2018 r.), w tym 97,9% (4.125,4 tys. zł) stanowiły zaległości (o 319,6 tys. zł, tj. o 8,4% więcej niż rok wcześniej).

Największe zaległości dotyczyły zwrotu kosztów poniesionych w związku z wydaleniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu wobec cudzoziemca¹⁰. Wynosiły one 3.892,4 tys. zł (94,4% wszystkich zaległości) i były o 307,8 tys. zł, tj. o 8,6% wyższe niż rok wcześniej. Przyczyną systematycznego wzrostu kwoty zaległości z ww. tytułu było wydawanie nowych decyzji zobowiązujących cudzoziemców do pokrycia kosztów wydalenia¹¹ oraz brak możliwości wszczęcia skutecznej egzekucji wobec cudzoziemców obciążonych kosztami wydalenia z terytorium RP, którzy nie posiadali majątku na terenie RP. W latach 2014-2019 wyegzekwowano 74,7 tys. zł zaległości z tego tytułu, a w 2019 r. - 18,3 tys. zł złotych. Istotne zaległości wynikały też z kar nałożonych na przewoźników na podstawie ustawy o cudzoziemcach oraz dotyczące transportu drogowego. Na koniec 2019 r. wynosiły one 166,4 tys. zł (4% należności wymagalnych) i były wyższe o 100 tys. zł, (o 150,6%) w stosunku do roku poprzedniego. Ich wzrost spowodowany był również wydawaniem nowych decyzji nakładających kary na przewoźników¹² oraz nieskutecznością działań egzekucyjnych wobec przewoźników nie posiadających majątku na terenie RP.

(akta kontroli str. 7, 44-45)

1.3. Analizę działań windykacyjnych przeprowadzono na celowo dobranej próbie 20 dłużników. Podstawą wyboru próby była wysokość zaległości, data jej powstania oraz podejmowane działania windykacyjne. Badaniem objęto: 16 postępowań wobec cudzoziemców zobowiązanych decyzją komendanta POSG do zwrotu kosztów wydalenia na podstawie art. 336 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach (należności stały się wymagalne w latach 2015-2017), dwa postępowania wobec przewoźników, w tym jedno wobec przewoźnika, na którego nałożono karę administracyjną za przewóz cudzoziemca nieposiadającego uprawnień do wjazdu na terytorium RP (należność wymagalna od 2015 r.) oraz jedno wobec przewoźnika, na którego nałożono karę transportową na podstawie art. 92a ust. 1 z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹³ (należność wymagalna od marca 2019 r.), a także po jednym postępowaniu dotyczącym zaległości powstałych na skutek wypłaty nienależnego uposażenia (należność wymagalna od 2008 r.) oraz z tytułu czynszu za najem mieszkania służbowego (należności stały się wymagalne w latach 2012-2015). Łączna kwota zaległości objęta badaniem wynosiła 462,6 tys. zł (11,2% ogółu należności wymagalnych POSG na koniec 2019 r.).

¹⁰ Decyzji wydanych na podstawie art. 336 ust. 1 i 2 w zw. z art. 337 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.

¹¹ W 2019 r. wydano 174 takich decyzji, do 31 grudnia 2018 r. było ich 729.

¹² W 2019 r. wydano 347 takich decyzji, natomiast w 2018 r. 293.

¹³ Dz.U. z 2019 r., poz. 2140.

W wyniku analizy stwierdzono, że windykację należności prowadzono zgodnie z obowiązującymi w POSG procedurami¹⁴ oraz przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵ i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹⁶:

[1] We wszystkich 16 objętych badaniem postępowaniach dotyczących cudzoziemców, którzy zostali zobowiązani do zwrotu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu sporządzono: [1] notatki urzędowe, wskazujące, że w postępowaniu egzekucyjnym nie było możliwe uzyskanie kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tych kosztów, ponieważ cudzoziemiec nie posiadał majątku na terytorium RP i nie było znane jego miejsce pobytu, [2] pisemne informacje, że w systemach "Pobyt" i ZAOiL nie odnotowano wjazdu cudzoziemca na terytorium RP, przy czym bez wzmianki, kiedy i z jaką częstotliwością sprawdzany był wjazd cudzoziemca na terytorium RP. Komendant wyjaśnił, że praktykę sprawdzania w systemach, czy cudzoziemiec przekroczył granicę RP przyjęto od października 2019 r. Sprawdzani są wrywkowo cudzoziemcy, którym minął zakaz wjazdu na terytorium RP oraz ci, których dokumenty nie zostały wprowadzone do Bazy Dokumentów Uzupełniających, wprowadzane do tego systemu są wszystkie decyzje poczynając od 2019 r. W powyższych sprawach zgodnie z art. 342 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach nie wystawiano tytułu wykonawczego, ponieważ z okoliczności wynikało, że egzekucja byłaby bezskuteczna, a w postępowaniu egzekucyjnym nie było możliwe uzyskanie kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tych kosztów.

[2] W pozostałych czterech postępowaniach niezwłocznie po powstaniu zaległości podejmowano czynności mające na celu jej wyegzekwowanie, tj.: wysyłano upomnienia, a następnie wystawiano tytuły wykonawcze. W sprawach dotyczących należności cywilnoprawnych uzyskiwano nakazy zapłaty lub wyrok, wszczynano egzekucję sądową (w przypadku jej umorzenia ponawiano wnioski o jej wszczęcie), a także składano wnioski o wyjawienie majątku dłużnika. Prowadzone działania były w większości nieskuteczne (do 31 grudnia 2019 r. w wyniku podjętych działań wyegzekwowano 3,1 tys. zł, a jeden z dłużników płacił dobrowolnie 4,7 tys. zł), czego przyczyną była niewypłacalność dłużników oraz brak majątku, z którego możliwa była egzekucja. (akta kontroli str. 46-78, 329-330)

1.4. W 2019 r. POSG nie zawarło żadnej ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej na podstawie art. 54a upf, nie umarzano należności oraz nie odraczano spłat należności. Kontrola sześciu¹⁷ postępowań dotyczących rozłożenia na raty należności publiczno-prawnych na kwotę 95,7 tys. zł wykazała, że we wszystkich sprawach postępowania przeprowadzono zgodnie z art. 64 ust. 2 upf, tj. decyzję wydawał Komendant POSG, na uzasadniony wniosek zobowiązanego. We wszystkich badanych sprawach do 31 grudnia 2019 r. rozłożone na raty należności były spłacane zgodnie z harmonogramem i prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych. (akta kontroli str. 79-81)

W okresie objętym kontrolą, należności POSG nie uległy przedawnieniu. Jak wynika z wyjaśnień Głównej Księgowej terminy przedawnień były monitorowane na bieżąco, a szczególnie raz kwartał. W okresie objętym kontrolą nie było podstaw do spisania z ewidencji zaległości nieściągalnych. (akta kontroli str. 40-43, 79-81)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania POSG w zakresie dochodzenia należności budżetowych. Skontrolowane postępowania prowadzono rzetelnie, a przypadki odstąpienia od wszczęcia egzekucji były uzasadnione.

¹⁴ Decyzji nr 50/D/13 Komendanta POSG z 19.06.2013 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania *Procedur przeprowadzania windykacji należności w POSG*.

¹⁵ Dz.U. z 2019 r., poz. 1438, ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 1483.

¹⁷ W tym pięciu przeprowadzonych w 2019 r. roku i jednego w 2018 r.

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2019 r. POSG wydatkował 219.713,3 tys. zł¹⁸, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do wykonanych w 2018 r.¹⁹ były one wyższe o 29.373,7 tys. zł (o 15,4%). W największym stopniu wzrosły wydatki na wynagrodzenia (z pochodnymi) o 17.310,9 tys. zł (o 12,5%) oraz wydatki majątkowe o 11.265,2 tys. zł (o 42,7%). (szerzej na ten temat napisano w pkt. 2.4.1. i 2.4.2. wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 82-88)

2.2. Ustalony na podstawie ustawy budżetowej na 2019 rok²⁰ plan wydatków POSG w kwocie 179.197,7 tys. zł²¹ w trakcie roku został zwiększony do 220.164,9 tys. zł (o 22,9%).

Limit wydatków został zwiększony m.in. o 34.180,5 tys. zł (23.059,6 tys. zł z na zadania inwestycyjne i 11.120,9 tys. zł na wydatki bieżące) z czterech rezerw celowych²². Z kwoty tej: na zadania określone w planie POSG wykorzystano 32.911,9 tys. zł²³ (96,3%), 1.200 tys. zł ujęto na wniosek Komendanta POSG w wykazie środków, które nie wygasają w 2019 r., 43,9 tys. zł zablokowano, a 24,7 tys. zł nie uruchamiano z budżetu państwa, z uwagi na niższe niż planowano koszty realizowanych zadań. Środki rezerw umożliwiły m.in. wybudowanie i oddanie do użytku czterech obiektów POSG, sfinansowanie wykonanych prac przy trzech kolejnych oraz podniesienie kompetencji funkcjonariuszy i prowadzenie postępowań związanych z cudzoziemcami.

(akta kontroli str. 82-88, 541-553,431-449, 558-579, 600-605)

Badanie wykorzystania środków z rezerwy celowej z poz. 69, w kwocie 5.200 tys. zł (15,2% środków otrzymanych przez POSG z rezerw celowych), z przeznaczeniem na budowę PSG w Krynkach wykazało, że wniosek o przyznanie środków sporządzono na podstawie posiadanego kosztorysu inwestorskiego oraz informacji o ustalonym limicie środków na tę inwestycję przekazanych na początku 2019 r. z Komendy Głównej razem z informacją wskazującą źródło finansowania – środki z rezerwy celowej²⁴. Oddział wprowadził niezwłocznie zmiany planu finansowego po otrzymaniu decyzji o przyznaniu kwoty 6.734,2 tys. zł z rezerwy celowej, a następnie o jej zmniejszeniu o 1.534,2 tys. zł. POSG uzyskał wymaganą na podstawie art. 171 ust. 4 ufp zgodę Ministra Finansów na zmniejszenie wydatków przeznaczonych na budowę PSG w Krynkach z uwagi na zmianę wartości kosztorysowej inwestycji. W 2019 r. POSG zgodnie z przeznaczeniem wykorzystał 4.000 tys. zł (76,9%) zbadanych środków z rezerwy celowej - sfinansowano koszty budowy, co umożliwiło m.in. zakończenie robót konstrukcyjnych w budynku administracyjnym, wykonanie więźby dachowej budynku garażowego, zakończenie robót murarskich i rozprowadzania instalacji c.o. oraz zakończenie prac w zakresie instalacji zewnętrznych sanitarnych. Pozostałe środki w kwocie 1.200 tys. zł nie zostały wydatkowane

¹⁸ W wydatkach wykonanych uwzględniono wydatki niewygasające z końcem 2019 r. na kwotę 3.500 tys. zł.

¹⁹ W wydatkach wykonanych uwzględniono wydatki niewygasające z końcem 2018 r. na kwotę 1.819,4 tys. zł.

²⁰ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

²¹ W części 42 Sprawy wewnętrzne, dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, w rozdz. 75406 Straż graniczna.

²² W tym: 11.787,1 tys. zł z poz. 8 na realizację Programu Krajowego Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego - Instrumentu na rzecz Wsparcia Finansowego w zakresie Granic Zewnętrznych i Wiz na lata 2014-2020, 969 tys. zł z poz. 16 na uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa w zakresie wydatków bieżących oraz pozapłacowych świadczeń pieniężnych, 59,3 tys. zł z poz. 46 Wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych oraz 21.365,1 tys. zł z poz. 69 na realizację Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020.

²³ W tym: 21.815,7 tys. zł na wydatki majątkowe i 11.096,2 tys. zł na wydatki bieżące.

²⁴ Zadanie nie mogło być ujęte w planie finansowym POSG na etapie opracowywania budżetu na 2019 r., ponieważ nie była znana wielkość środków przeznaczonych do wykorzystania w 2019 r. Decyzję o przyznaniu środków na to zadanie podjął Komendant Główny Straży Granicznej, po zaakceptowaniu wartości kosztorysowej i wielkości środków przeznaczonych w 2019 r. na jej realizację przez Zespół Oceny Projektów Inwestycyjnych Biura Techniki i Zaopatrzenia Komendy Głównej Straży Granicznej, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579).

w związku z opóźnieniem realizacji robót ujętych w harmonogramie zadania.²⁵ Kwota ta na wniosek Komendanta POSG została ujęta w wykazie wydatków, które nie wygasają w 2019 r., o czym szerzej napisano w pkt 2.9. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 450-473, 530-533)

Decyzją Ministra Finansów z 11 grudnia 2019 r. POSG otrzymał 969 tys. zł z rezerwy celowej (poz. 16) na spłatę zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa w zakresie wydatków bieżących oraz pozapłacowych świadczeń pieniężnych. Powyższe środki wykorzystano w całości na realizację ww. wydatków - ujętych w planie, lecz niebędących wymagalnymi w momencie ich dokonywania. Wnioskując (5 grudnia 2019 r.) o przyznanie tych środków POSG wskazywał na konieczność opłacenia wydatków w § 3070, 4000 i 4180 z tytułu niezbędnych wypłat dla funkcjonariuszy SG (głównie równoważników za brak lokalu, remont lokalu, pomocy mieszkaniowej), zakupu paliwa energii i usług oraz wypłat wymagalnych należności z tytułu odpraw, nagród jubileuszowych, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop i ponadnormatywny czas służby. Wiązało się to ze zmniejszeniem przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w listopadzie 2019 r. planu wydatków podstawowych Oddziału o 985 tys. zł, w związku z koniecznością czasowego jego ograniczenia o wydatki, których termin płatności przypadał po 5 grudnia.²⁶ Główna Księgowa POSG wyjaśniła, że 11 grudnia 2019 r. przywrócono Oddziałowi środki odprowadzone decyzją MSWiA miesiąc wcześniej, ale już w formie rezerwy celowej przeznaczonej na uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa w zakresie wydatków bieżących oraz pozapłacowych świadczeń pieniężnych. Dodała, że „(...) zabezpieczenie środków na należności przysługujące naszym funkcjonariuszom jest traktowane priorytetowo. Brak wypłat (...) byłby szczególnie dotkliwy w miesiącu grudniu (...) POSG realizował w ramach uruchomionych środków wydatki charakterem wpisujące się w zakres rezerwy, nie dopuszczając do powstania zobowiązań wymagalnych, które stanowiłyby naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...) gros wydatków zrealizowanych w ramach powyższej rezerwy obciążone było koniecznością ich wykonania do końca roku ze względu na terminy płatności przypadające na grudzień 2019 roku”.

(akta kontroli str. 474-487, 592-594)

W 2019 roku POSG nie korzystał ze środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(akta kontroli str. 88, 596)

2.3. W 2019 roku na wniosek Komendanta POSG zablokowano środki w kwocie 76,8 tys. zł (0,03% ogółem planowanych wydatków), w tym 43,9 tys. zł z rezerw celowych (0,1% otrzymanych). Powodem wprowadzenia blokad było uzyskanie przez Oddział oszczędności w trakcie realizowanych zadań po przeprowadzeniu postępowań przetargowych w sprawie wyboru dostawców, podmiotów sprawujących nadzór autorski i inwestorski oraz niższych niż planowano wydatków na sfinansowanie podróży służbowych krajowych i zagranicznych²⁷.

(akta kontroli str. 488-497, 595)

2.4. Struktura wydatków realizowanych przez POSG w 2019 r. w porównaniu z rokiem poprzednim nie uległa zasadniczym zmianom. W latach 2018-2019 największą grupę stanowiły wydatki bieżące (odpowiednio: 82,5% i 79,7%), a kolejną majątkowe (13,9% i 17,1%).

(akta kontroli str. 82-88)

2.4.1. Wydatki bieżące POSG w 2019 r. wyniosły 175.175,5 tys. zł (o 18.225,8 tys. zł więcej niż rok wcześniej). Ich główną pozycją były wynagrodzenia wraz z pochodnymi²⁸ (w 2019 r. stanowiły 88,8%), na które wydatkowano 155.598 tys. zł (100% planu). W porównaniu do 2018 r. wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 17.311 tys. zł (o 12,5%), mimo spadku przeciętnego zatrudnienia z 2.234,1 etatu do 2.208,6, tj. o 1,2%. Wynikało

²⁵ Opóźnienie związane było ze stwierdzeniem przez wykonawcę w trakcie prowadzenia prac przygotowawczych i robót ziemnych wraz z zabezpieczeniem skarpi geokratami, bardzo dużej niestabilności mas ziemnych, które trzeba było zabezpieczyć w pierwszej kolejności.

²⁶ Środki przekazano Policji na zabezpieczenie wymagalnych płatności w listopadzie 2019 r.

²⁷ W szczególności blokadą objęto środki rezerwy celowej (poz. 8) powstałe przy zakupie pierwszego wyposażenia inwestycyjnego do PSG w Nowym Dworze i budowie dwóch wież obserwacyjnych w Bartnikach i Zubrzyicy Wielkiej.

²⁸ Sklasyfikowane w § 401, 402, 404-408, 410-412.

to ze zwiększenia przeciętnego wynagrodzenia na wszystkich stanowiskach²⁹. Spadek przeciętnego zatrudnienia w POSG wynikał głównie z odejścia funkcjonariuszy ze służby³⁰. Na nagrody wydatkowano 5.353,3 tys. zł w (średnio 2.423,86 zł na pracownika).

(akta kontroli str. 82-88)

Zadania na rzecz POSG na podstawie innych niż umowa o pracę w 2019 r. wykonywało 80 osób (w tym dwóch pracowników Oddziału), tj. o siedem (w tym o jednego pracownika Oddziału) mniej niż w roku poprzednim. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2019 r. były jednak wyższe niż w 2018 r. o 56,7% (wynosiły 221 tys. zł), co było spowodowane wyższym kosztem świadczonych usług.

W wyniku badania wydatków w § 4410 ustalono, że 30 grudnia 2019 r. zrealizowano wydatki na kwotę 22,8 tys. zł niemające pokrycia w planie finansowym jednostki (co stanowiło 0,01% wszystkich zrealizowanych wydatków), co zostało opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 8-39, 82-123, 323-330)

2.4.2. POSG w 2019 r. zrealizował wydatki majątkowe w kwocie 34.120,6 tys. zł³¹, co stanowiło 90% planu po zmianach i 129,5% wydatków poniesionych w 2018 r. (26.355,4 tys. zł). Część niezrealizowanych wydatków w kwocie 3.500 tys. zł pozostałych z realizacji dwóch zadań inwestycyjnych, na wniosek Komendanta POSG, ujęto w wykazie wydatków, które w 2019 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, co szerzej opisano w pkt 2.9. wystąpienia pokontrolnego. Wzrost wydatków w tej grupie w porównaniu z rokiem 2018 wynikał m.in. z realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE³².

Najwięcej środków wykorzystano na zadania realizowane w ramach Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020 (21.933,7 tys. zł³³ tj. 64,3% wydatków majątkowych), oraz w ramach Programu Krajowego Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego - Instrumentu na rzecz Wsparcia Finansowego w zakresie Granic Zewnętrznych i Wiz na lata 2014-2020³⁴ (11.250,6 tys. zł, tj. 33% wydatków majątkowych).

W 2019 r. POSG realizował wszystkie (siedem) zaplanowane zadania inwestycyjne. Zakończył i oddał do użytkowania cztery obiekty (PSG w Nowym Dworze, stację obsługi pojazdów w Białymstoku oraz dwie wieże obserwacyjne w Bartnikach i Zubrzycy Wielkiej), zaś termin zakończenia dwóch inwestycji przypadł na 2020 r. W przypadku przebudowy i modernizacji Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Białymstoku – opracowano dokumentację projektową.

(akta kontroli str. 539-540, 554-591, 600-605)

Na zakupy majątkowe POSG wykorzystał 2.733,8 tys. zł, tj. 90% planu po zmianach, osiągając zakładane efekty. Ze środków tych wyposażono służby graniczne m.in. w sprzęt teletechniczny i system optoelektronicznego o łącznej wartości 2.628,8 tys. zł³⁵.

(akta kontroli str. 88, 556-557)

Analiza dobranych metodą statystyczną 41 pozycji wydatków majątkowych POSG na kwotę 23.596,3 tys. zł (69,2%), w tym 21.593,3 tys. zł na inwestycje i 2.003 tys. zł na zakupy inwestycyjne wykazała, że:

- środki wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, w granicach określonych w planie finansowym i w sposób celowy,

²⁹ Na stanowiskach pomocniczych, robotniczych i obsługi o 16,7%, w korpusie służby cywilnej o 15,4%, a funkcjonariuszy o 13,5%.

³⁰ W 2019 r. ze służby zwolnionych zostało 70 funkcjonariuszy (z czego 64 nabyło uprawnienia emerytalne), do innych oddziałów odeszło 12 funkcjonariuszy, a w tym samym czasie zatrudniono 56 funkcjonariuszy.

³¹ W tym 31.386,8 tys. zł na zadania inwestycyjne i 2.733,8 tys. zł na zakupy majątkowe, kwoty bez wydatków niewygasających w 2019 r. w wysokości 3.500 tys. zł.

³² W 2018 r. środki współfinansowane z projektów z udziałem środków z UE wynosiły 8.253,1 tys. zł, a w 2019 r. 14.798,4 tys. zł.

³³ W tym 3.500 tys. zł stanowiły wydatki budżetu państwa w roku 2019, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

³⁴ W tym 7.563,9 tys. zł na budowę PSG w Nowym Dworze, 1.865,8 tys. zł na budowę wieży obserwacyjnej w Bartnikach, a 1.820,9 tys. zł na budowę wieży obserwacyjnej w Zubrzycy Wielkiej.

³⁵ Zadania zrealizowane w ramach dwóch Programów Współpracy Transgranicznej Polska, Białoruś i Ukraina oraz Polska – Litwa.

- zakontraktowane prace i dostawy wykonano i odebrano w terminach określonych w umowach,
- w umowach z kontrahentami zabezpieczono we właściwy sposób interesy Oddziału stosując odpowiednio system kar umownych, w przypadku nierzetelnych wykonawców – dostawcę systemu optoelektronicznego obciążono karą umowną w kwocie 180 tys. zł za 72 dniowe opóźnienie w dostawie, a wynagrodzenie wykonawcy przebudowy budynku nr 2 w Białymstoku pomniejszono o 55,3 tys. zł z uwagi na brak rozliczenia z podwykonawcami zadania,
- zakupiony sprzęt przekazano do użytkowania,
- faktury wystawione przez dostawców i wykonawców zostały zweryfikowane przez uprawnione osoby pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, zatwierdzane do wypłaty i terminowo opłacone,
- dowody księgowe ujęto prawidłowo w księgach rachunkowych.

Poniesione nakłady przyczyniły się do poprawy infrastruktury i wyposażenia wykorzystywanego do realizacji zadań przez służby graniczne.

(akta kontroli str. 501-519, 606)

2.5. Zobowiązania POSG na koniec 2019 r. (w całości niewymagalne) wyniosły 2.441,7 tys. zł. Były one wyższe o 68,3% od zobowiązań na koniec 2018 r., co wynikało z powstania znacznej kwoty zobowiązań z tytułu wydatków majątkowych 1.002,4 tys. zł płatnych w styczniu 2020 r. Pozostałe zobowiązania 2019 r. dotyczyły przede wszystkim dodatkowego wynagrodzenia rocznego uposażeń i dodatków funkcjonariuszy wraz z pochodnymi w kwocie 1.095,1 tys. zł. W 2019 r. Oddział nie ponosił wydatków z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań. (dowód: akta kontroli str. 178-188)

2.6. Szczegółowe badanie wydatków w wysokości 25.261,4 tys. zł³⁶ (11,5% ogółu wydatków POSG i 48,4% wydatków pozapłacowych), w tym 1.156,9 tys. zł na świadczenia na rzecz osób fizycznych, 508,2 tys. zł bieżących i 23.596,3 tys. zł majątkowych wykazała, że:

- dokonywano ich z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz art. 162 ufp, tj. zgodnie z planem finansowym i obowiązującymi przepisami, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz realizując podzadania i działania określone w układzie zadaniowym budżetu. Zbadane środki przeznaczano głównie na sfinansowanie robót zapewniających sprawną organizację odprawy granicznej i ochrony granicy, w tym m.in. budowę dwóch Posterunków Straży Granicznej w Nowym Dworze i Krynkach, dwóch wież obserwacyjnych w Bartnikach i Zubrzycy Wielkiej, stacji obsługi pojazdów w Białymstoku i przebudowy jednego z budynków siedziby POSG oraz zakupy i usługi służące naprawie i doposażeniu w sprzęt funkcjonariuszy, organizacji powrotów cudzoziemców (świadczenia zdrowotne, podróże służbowe), a także na wypłatę dodatkowych świadczeń funkcjonariuszom (m.in. za brak lokalu, równoważników remontowych, na zakup karmy dla psów),
- wszystkie faktury lub równoważne im dowody księgowe, stanowiące podstawę wydatku, były sprawdzane przez właściwych funkcjonariuszy POSG pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzane do zapłaty przez Komendanta POSG. Ujęto je na odpowiednich kontach ewidencji księgowej, a płatności dokonywano terminowo i we właściwej wysokości. Zakupione środki trwale zostały ujęte w ewidencji środków trwałych prowadzonej w programie Ft-ST.

(akta kontroli str. 501-522)

³⁶ Doboru próby dokonano metodą monetarną (MUS) na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów dotyczących wydatków pozapłacowych. Z badanej populacji wyłączono zapisy na kwotę poniżej 500 zł. Wylosowano 79 zapisów, w tym 28 dotyczących wydatków bieżących, 10 związanych z wypłatą świadczeń dla osób fizycznych i 41 dotyczących wydatków majątkowych.

W wyniku kontroli postępowania przetargowego o wartości 2.798,6 tys. zł, udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego na dostawy sprzętu obserwacji technicznej, współfinansowanego środkami z programów UE, wykazało, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych³⁷. Na realizację zamówienia w 2019 r. wydatkowano 2.618.6 tys. zł, w tym środki UE – 2.350.9 tys. zł oraz 267.7 tys. zł środków własnych. Analiza prawidłowości realizacji trzech zawartych w wyniku ww. badania umów wykazała, że dwa zamówienia zostały wykonane zgodnie z umowami, jedno natomiast zrealizowano po terminie, za co jednostka prawidłowo naliczyła kary umowę. Zakupiony w wyniku postępowania sprzęt służył realizacji działania 2.5.1.2 *Organizacja ochrony granicy*. (akta kontroli str.145-162)

2.7. Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2019 r. wyniosły 6.917,2 tys. zł (100% kwoty planowanej i 98,3% wydatkowanych na ten cel w 2018 r.) Poniesiono je głównie na świadczenia z tytułu dopłat do wypoczynku funkcjonariuszy i ich rodzin (2.862,8 tys. zł) oraz równoważniki pieniężne wypłacane funkcjonariuszom za brak lokalu mieszkalnego (2.562,5 tys. zł). (akta kontroli str. 8-39, 82-88, 124-144)

2.8. W załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego³⁸ ujęte zostały dwa wydatki POSG na realizację zadań w ramach Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020³⁹; 863.6 tys. zł na „Budowę stacji obsługi pojazdów w m. Białystok”⁴⁰ i 955.7 tys. zł na „Przebudowę budynku nr 2 w m. Białystok”⁴¹.

Środki niewygasające z upływem 2018 r. zostały wykorzystane w wyznaczonym terminie (do 31 marca 2019 r.), w całości i zgodnie z przeznaczeniem. W POSG prawidłowo prowadzono ewidencję tych środków oraz zgodnie z § 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, stanowiącej załącznik nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, sporządzono sprawozdanie Rb-28NW z wykonania tych wydatków w wymaganej szczegółowości. (akta kontroli str. 342-349)

2.9. Na koniec 2019 r.⁴² Komendant POSG zgłosił do ujęcia w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku 3.500 tys. zł, na realizację dwóch przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020, w tym:

- 2.300 tys. zł, na kontynuację w 2020 r. zadania pn. „Przebudowa budynku nr 2 w m. Białystok”,
- 1.200 tys. zł, na zadanie pn. "Budowa PSG w m. Krynki". (akta kontroli str. 350-355)

Uzasadnieniem braku możliwości wykorzystania środków przyznanych na te zadania do końca 2019 r. były m.in. trudności po stronie wykonawców z zatrudnieniem odpowiednio wykwalifikowanych pracowników budowlanych, kłopoty z rozliczeniem i udokumentowaniem wykonanych prac przypadające na koniec roku (przebudowa budynku nr 2) oraz trudne warunki terenowe, nieprzewidziane przed rozpoczęciem zadania, które opóźniły rozpoczęcie właściwych prac – niestabilność mas ziemnych, osuwiska, (budowa PSG w Krynkach). W ocenie Komendanta POSG środki ujęte w wykazie wydatków niewygasających, umożliwią zrealizowanie zadań w zakresie ujętym w harmonogramie na 2019 r. w terminie do 31 marca 2020 r.

³⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

³⁸ Dz.U. poz. 2346.

³⁹ W załączniku nr 1 do rozporządzenia poz. 94.

⁴⁰ Na zadanie Minister Finansów udzielił zapewnienia finansowania decyzją nr 2/2018 z 17 stycznia 2018 r. nr FG6.4143.3.2018.P.769.PRQ.

⁴¹ Na zadania Minister Finansów udzielił zapewnienia finansowania decyzjami o nr 2/2018, 5/2018 i 13/2018 odpowiednio z 17 stycznia 2018 r., 29 marca 2018 r. i 13 lipca 2018 r. oraz Minister Rozwoju i Finansów decyzją nr 1/PM/2017 z 31 maja 2017 r. skorygowana decyzją Ministra Finansów z 2 lipca 2018 r.

⁴² Pismo z 22 listopada 2019 r. Nr PD-TZ-II-2.21 11.22.2018.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Środki objęte wnioskiem POSG zostały zaliczone do wydatków, które nie wygasają z końcem roku budżetowego, na podstawie art. 15a ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019⁴³. (akta kontroli str. 356-370)

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

Wbrew wymogom art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ufp, 30 grudnia 2019 r. dokonano wydatków na pokrycie kosztów krajowych podróży służbowych w kwocie o 22,8 tys. zł wyższej niż kwota zabezpieczona na ten cel w planie finansowym jednostki. Ostatnia (przed ww. datą) zmiana planu finansowego jednostki dotycząca § 4410 została zatwierdzona 24 grudnia 2019 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ustalono nią limit wydatków w § 4410 wysokości 1.303,1 tys. zł. Po dokonaniu 30 grudnia 2019 r. wydatków na kwotę 86,6 tys. zł, łączna kwota wydatków w § 4410 zrealizowanych w okresie od 1 stycznia do 30 grudnia 2019 r. wynosiła 1.325,9 tys. zł i była o 22,8 tys. zł wyższa od wysokości ustalonej obowiązującym planem. Komendant POSG w dniu 30 grudnia 2019 r. złożył wniosek o podwyższenie limitu wydatków w § 4410 o brakującą kwotę 22,8 tys. zł, jednak został on zatwierdzony dopiero następnego dnia.

Główna Księgowa wyjaśniła, że w celu zrealizowania w całości powyższej wypłaty 30 grudnia 2019 r. złożono wniosek do jednostki nadrzędnej w celu zwiększenia planu o kwotę umożliwiającą realizację całości powyższej płatności bez konieczności obciążania planu 2020 r. Komenda Główna SG 30 grudnia 2019 r. zaakceptowała i przekazała wniosek do dysponenta części budżetowej, co w opinii Głównej Księgowej gwarantowało zatwierdzenie korekty dokonanej w ramach posiadanego POSG limitu środków na 2019 r.

Komendant POSG wyjaśnił, że dokonanie wstępnej kontroli przez Głównego Księgowego i uzasadnienie celowości sporządzenia korekty planu finansowego, a także akceptacja i przekazanie 30 grudnia 2019 r. wniosku przez Komendę Główną SG do dysponenta części budżetowej, upewniło go, o możliwości realizacji powyższej płatności.

Wykonanie tego wydatku stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ufp, gdyż przekroczono limit wydatków określony w planie finansowym, obowiązującym w dniu dokonania wydatku, a podwyższenie planu nastąpiło w dniu następnym.

(akta kontroli str. 82-123, 323-330)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Dokonywano ich celowo i gospodarnie, z zachowaniem zasad określonych w ufp. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na wydatkowaniu 22,8 tys. zł z przekroczeniem kwoty określonej w planie finansowym jednostki, ze względu na skalę (dotyczyła 0,01% wydatków wykonanych w 2019 r.) nie miała wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez POSG rocznych sprawozdań za 2019 r.:

- 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 środków europejskich (Rb-28UE),
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (R-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),

⁴³ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz.U. 2018, poz. 2435, ze zm.).

- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

POSG w 2019 r. nie dokonywał wydatków z budżetu środków europejskich. W sporządzonym sprawozdaniu Rb-28UE wykazano kwoty „0”.

Do 5 lutego 2019 r. Oddział dokonał jednej korekty sprawozdania – w dniu 30 stycznia 2018 r. skorygowano sprawozdanie Rb-N, w którym skorygowano błędnie wykazane dane dotyczące należności wymagalnych i pozostałych należności.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴⁴, z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴⁵ i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁶ oraz podpisane przez osoby uprawnione, tj. Z-ca Komendanta POSG oraz Głównego Księgowego.

W Oddziale nie opracowano własnych procedur sporządzania sprawozdań. Zdaniem Głównej Księgowej przyjęty tryb, w którym sprawozdania są sporządzane przez kierownika Sekcji Księgowości i Rozliczeń i zatwierdzone przez Głównego Księgowego zapewniał prawidłowość sprawozdań. W ramach systemu kontroli zarządczej w 2019 r. nie zidentyfikowano ryzyk w zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 166-252, 323-328)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

OBSZAR

4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia

4.1. Analiza wykonania planu finansowego

Opis stanu
faktycznego

W 2020 r. przychody Funduszu Wsparcia wyniosły 119,6 tys. zł, co stanowiło 64% planu (187 tys. zł). Komendant POSG wyjaśnił, że nie ma realnego wpływu na wysokość środków, które spłyną od podmiotów wspierających zarówno w bieżącym, jak i w kolejnych latach, np. na rok 2019 zaplanowano wpływy od jednostek samorządu terytorialnego na poziomie 124 tys. zł, jednak uzyskano wsparcie w wysokości jedynie 57 tys. zł.

Przychody Funduszu Wsparcia zrealizowane w 2019 r. były wyższe niż w latach 2017-2018 odpowiednio o 1,3% i o 10,1% (wynosiły wówczas 118,1 tys. zł oraz 108,6 tys. zł) i znacznie niższe (o 61,1%) niż w 2016 r. (307,2 tys. zł). Wysokie wykonanie przychodów funduszu w 2016 r. w stosunku do lat 2017-2019 spowodowane było uzyskaniem wsparcia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego na dofinansowanie zadań inwestycyjnych⁴⁷.

Głównym źródłem przychodów funduszu w 2019 r. były wpłaty od podmiotów wspierających (99,9% przychodów). Pozostałe 0,1% stanowiły odsetki⁴⁸.

⁴⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.

⁴⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.

⁴⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 1773.

⁴⁷ Na podstawie umowy z dnia 1 kwietnia 2016 r. Fundusz został wsparty przez Województwo Podlaskie kwotą 150 tys. zł m.in. przeznaczonymi na dofinansowanie zakupu pojazdu logistycznego typu sanitarka.

⁴⁸ W latach 2016-2018 struktura źródeł przychodów była taka sama od 99,8% do 99,9% przychodów stanowiły wpłaty jednostek, zaś pozostałe odsetki.

W 2019 r. na rzecz Funduszu Wsparcia wpłat dokonało jedno towarzystwo ubezpieczeniowe (62,5 tys. zł, tj. 52,3% przychodów) oraz dziewięć jednostek samorządu terytorialnego (57 tys. zł, tj. 47,7% przychodów). Zgodnie z przyjętymi regulacjami⁴⁹ przyjęcie środków od jednostek poprzedzone było: wnioskiem kierownika komórki lub komendanta placówki, który otrzymał propozycję otrzymania środków finansowych o wyrażenie zgody na przyjęcie środków na rzecz Funduszu Wsparcia, uzyskaniem zgody Komendanta POSG, podpisaniem umowy (zawierającej m.in. wysokość środków przekazywanych na rzecz funduszu, planowane przeznaczenie środków oraz termin i sposób rozliczeń). (akta kontroli str. 253-286, 320-322)

Koszty Funduszu Wsparcia w 2019 r. wyniosły 119,6 tys. zł, co stanowiło 100% uzyskanych przychodów i 64% planu. Koszty te były niższe niż w 2016 i 2018 roku odpowiednio o 61,1% i 16,1% (wynosiły wówczas 307,2 tys. zł oraz 142,6 tys. zł) oraz wyższe o 42,2% niż w 2017 r. (84,1 tys. zł). Znacznie niższa wysokość poniesionych w 2019 r. kosztów niż w 2016 r. wynikała, z dostępności mniejszej kwoty środków. Natomiast w 2017 r. w ramach funduszu wydatkowano 71,2% zrealizowanych przychodów, zaś niewykorzystane środki wydatkowano w 2018 r., co z kolei wpłynęło na podwyższenie kosztów w tym roku. (akta kontroli str. 253-254)

W terminie określonym § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Straży Granicznej⁵⁰, Komendant POSG przekazał plan finansowy Funduszu Wsparcia zawierający dane wskazane w § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia. W 2019 r. Komendant POSG dokonał jednej zmiany planu finansowego, polegającej na zmniejszeniu kosztów w § 4000 z 177 tys. zł do 170 tys. zł oraz zwiększeniu kosztów w § 4230 z 10 tys. zł do 17 tys. zł. Informacja o tej zmianie została przekazana Komendantowi Głównemu SG. Koszty Funduszu Wsparcia w 2019 r. (podobnie jak w 2018 r.) w całości stanowiły koszty własne. I tak: 99,1 tys. zł (82,9%) wynosiły koszty bieżące, 15 tys. zł (12,5%) koszty zakupy leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych oraz 5,5 tys. zł (4,6%) koszty zakup usług. (akta kontroli str. 253-254)

Na koniec 2019 roku, jak i 2018 roku stan środków pieniężnych funduszu wynosił 0 zł. (akta kontroli str. 253-254, 320-322)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.2. Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z planem finansowym Funduszu Wsparcia w układzie zadaniowym na 2019 r. całość środków funduszu (187 tys. zł) miała być przeznaczona na realizację zadania nr 2.5. *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP*, w tym 158 tys. zł na realizację podzadania nr 2.5.1. *Kontrola graniczna*⁵¹ i 29 tys. zł podzadania 2.5.2. *Realizacja polityki migracyjnej azylowej oraz sprawy cudzoziemców*⁵². Zadania te były zbieżne z zadaniami określonymi w art. 8a ust. 5 ustawy o straży granicznej zgodnie, z którym środki z funduszu przeznacza się m.in. na pokrycie kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Straży Granicznej oraz zakup niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług. (akta kontroli str. 266-278)

Na realizację ww. zadań przeznaczono 64% planowanych środków, co było następstwem niższych niż planowano przychodów funduszu (kwestię tę opisano szerzej w pkt. 4.1. wystąpienia pokontrolnego). Wydatki na realizację poszczególnych działań wynosiły

⁴⁹ Decyzja nr 86/D/12 Komendanta POSG z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie uzyskania i wykorzystania darowizn rzeczowych oraz środków finansowych z Funduszu Wsparcia przez Podlaski Oddział Straży Granicznej.

⁵⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 181, ze zm.

⁵¹ W ramach realizacji podzadania nr 2.5.1. *Kontrola graniczna* planowano sfinansować działania: 2.5.1.1. *Organizacja odprawy granicznej* (42 tys. zł), 2.5.1.2. *Organizacja ochrony granic* (94 tys. zł) oraz 2.5.1.3. *Zwalczanie przestępstw i wykroczeń pozostających we właściwości SG* (22 tys. zł).

⁵² W ramach realizacji podzadania 2.5.2 *Realizacja polityki migracyjnej i azylowej oraz sprawy cudzoziemców* planowano sfinansować działania: 2.5.2.2. *Ocena legalności pobytu cudzoziemców* (12 tys. zł) oraz 2.5.2.3 *Organizacja powrotu cudzoziemców* (17 tys. zł).

od 29,8% do 77,5% planu. W okresie objętym kontrolą nie ustalono oddzielnych mierników realizacji zadań w ramach Funduszu Wsparcia. Zadania, cele oraz mierniki ich osiągnięcia zostały ustalone dla całej działalności Oddziału łącznie z działalnością podstawową, przez Komendę Główną Straży Granicznej. Ze sprawozdania Rb-BZ2 wynika, że Oddział w 2019 r. osiągnął jeden z dwóch mierników realizacji podzadania⁵³ oraz wszystkie pięć mierników realizacji działań.

Analiza wydatków z Funduszu Wsparcia wykazała, że środki zostały wykorzystane na cele (działania w ramach budżetu zadaniowego) określone we wnioskach o wyrażenie zgody na przyjęcie środków finansowych oraz w umowach z podmiotami dokonującymi wpłat. Zakupiono za nie paliwo do eksploatacji samochodów służbowych, środki ochrony osobistej, wyposażenie biurowe oraz bezzałogowy statek powietrzny. W terminach określonych umowami, przedstawiono podmiotom przekazującym środki na Funduszu Wsparcia rzetelne rozliczenie dokonanych wydatków. (akta kontroli str. 163-165, 199-207, 255-257, 320-322)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.3. Sprawozdawczość w zakresie Funduszu Wsparcia Straży granicznej

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta Funduszu Wsparcia Straży Granicznej:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego na 2019 r. (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego na 2019 r. (Rb-BZ2),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- uzupełniającym o stanie należności z tytułu papierów wartościowych (Rb-UN),
- o stanie zobowiązań (Rb-UZ).

Fundusz w 2019 r. nie posiadał należności i zobowiązań. W sporządzonych sprawozdaniach Rb-N Rb-Z, Rb-UN, Rb-UZ wykazano „0”.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej Funduszu. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo⁵⁴ i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 163-170, 287-319)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz opiniuje pozytywnie sporządzone sprawozdania z działalności Funduszu Wsparcia. Środkami Funduszu zostały wykorzystane na zadania określone w ustawie o straży granicznej i umowach z podmiotami dokonującymi wpłat oraz terminowo rozliczone. Sprawozdania sporządzono terminowo, prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

⁵³ W 2019 r. nie osiągnięto miernika realizacji podzadania 2.5.2. *Realizacja polityki migracyjnej i azylowej UE na terytorium RP*, wartość miernika przyjęto na poziomie 84%, a osiągnięto w wysokości 80,94%. Przyczyną nie osiągnięcia zakładanej wartości miernika było skuteczne wykorzystywanie przez Cudzoziemców obowiązujących procedur administracyjnych w celu przedłużenia lub odroczenia wykonania decyzji zobowiązujących do opuszczenia terytorium RP, czego skutkiem było wydłużenie do kilku miesięcy czasu, w którym decyzje te stawały się prawomocne.

⁵⁴ W terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym i w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o dokonywanie wydatków tylko do wysokości limitu określonego w planie finansowym, obowiązującym w dniu wykonania wydatku.

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 piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do *dyrektora jednostki organizacyjnej 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
wykonania wniosków

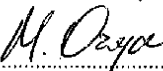
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

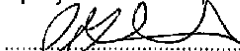
Białystok, 6 marca 2020 r.

Kontrolerzy:

Marek Ozga
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Marcin Bielawski
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


.....
podpis