



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPB.410.1.7.2024

Pan
gen. bryg.
Radosław JAWORSKI
Komendant Służby Ochrony Państwa
Służba Ochrony Państwa
ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez Komendanta Służby Ochrony Państwa
w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
+48 22 444 56 12, kpb@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Służba Ochrony Państwa (dalej: SOP), ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. bryg. Radosław Jaworski, Komendant Służby Ochrony Państwa, od 4 listopada 2022 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴⁰⁸
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontroler/Kontrolerzy	1. Adam Zakrzewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/023/2023 z 3 stycznia 2024 r. 2. Rafał Wojtyra, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/24/2023 z 3 stycznia 2024 r.

(akta kontroli Tom I str.1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Służby Ochrony Państwa pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Ocenie podlegały w szczególności:

- 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 2023 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:

- 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,

⁴⁰⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- wykonanie wniosków po kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2023.

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

III. Ocena ogólna⁴⁰⁹ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Komendant SOP podejmował działania celem zapewnienia właściwego wykonania planu finansowego SOP w 2023 r. w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne, jednakże nie zapobiegły one powstaniu nieprawidłowości m.in. w zakresie wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzone przez SOP działania windykacyjne, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości dotyczącej zaewidencjonowania w księgach rachunkowych należności w wysokości 5,4 tys. zł.

W wyniku kontroli nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Badanie 6,1% wydatków o łącznej wysokości 27 842,2 tys. zł wykazało, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴¹⁰ i aktach wykonawczych.

W obszarze wydatków zidentyfikowano jednak nieprawidłowości dotyczące braku zastosowania przy zapłacie za fakturę w kwocie 11 089 tys. zł obligatoryjnego mechanizmu podzielonej płatności oraz nierzetelnego oszacowania wysokości rezerwy celowej w związku z wypłatą świadczenia motywacyjnego. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, polegające na nierzetelnym sporządzaniu dokumentów gospodarczych: dotyczyły one przypadków wystąpienia istotnych błędów w zawartej przez SOP umowie i protokole odbioru. Nieprawidłowości te wskazują na konieczność zwiększenia nadzoru i kontroli nad sporządzaniem dokumentów.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych. Roczne sprawozdania budżetowe za 2023 r. oraz kwartalne sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a wykazane w nich kwoty zgodne były z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

⁴⁰⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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.

⁴¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Dochody budżetowe – windykacja należności

Opis stanu faktycznego W 2023 r. dochody zrealizowane przez Komendanta SOP wyniosły 588,3 tys. zł (tj. 104,1% planu) i były o 125,8 tys. zł (tj. o 17,6%) niższe niż w roku 2022. Wynikało to głównie z mniejszych wpływów dotyczących rozliczeń z lat ubiegłych z tytułu odszkodowań za szkody poczynione w mieniu Skarbu Państwa będącego w użytkowaniu lub zarządzie formacji od osób fizycznych i firm ubezpieczeniowych oraz z tytułu pobranych należności i świadczeń przez funkcjonariuszy SOP, z braku składników majątku zakwalifikowanych do sprzedaży, a także z braku zainteresowania kupnem majątku zbędnego oraz z naliczenia kontrahentom odsetek o niższej wartości.
(akta kontroli Tom II str. 721-751, Tom IV str. 1701)

Na koniec 2023 r. w SOP wystąpiły należności na łączną kwotę 1 254,2 tys. zł (w tym 192,8 tys. zł zaległości). W porównaniu do 2022 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem były niższe o 7,1% (tj. o 96,1 tys. zł), a zaległości wyższe o 36,3% (tj. o 51,3 tys. zł). Dotyczyły one w szczególności należności z tytułu szkody w mieniu SOP wyrządzonej umyślnie przez funkcjonariusza (416,3 tys. zł) oraz nienależnie pobranych świadczeń po odejściu czterech funkcjonariuszy ze służby w SOP (łącznie 401,9 tys. zł).
(akta kontroli Tom I str. 288-292, Tom II str. 721-751)

W 2023 r. w SOP nie przedawniły się żadne należności, nie odraczano należności Skarbu Państwa, wystąpił jeden przypadek umorzenia należności, dotyczący odsetek wynikających z opóźnienia przekazania lokalu mieszkalnego. W 2023 r. Komendant SOP rozłożył na raty jednemu z funkcjonariuszy należność z tytułu szkody w mieniu SOP. W 2023 r. nie zawarto ugód w sprawach należności cywilnoprawnych.

(akta kontroli Tom I str. 18-19, Tom IV str. 1701)

W toku szczegółowego badania działań windykacyjnych w SOP przeprowadzonego na próbie pięciu zaległości ustalono, że w czterech przypadkach terminowo i rzetelnie realizowano czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości. W przypadku jednej badanej zaległości ustalono, że została ona ujęta w ewidencji księgowej SOP w 2023 r., chociaż wynikała z wyroku sądu z 2005 r. Dokonane w tym zakresie ustalenia zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli Tom I str. 18-19, 288-292, Tom II str. 419-517, 722-723, Tom IV str. 1450-1454, 1701-1708)

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

Zasądzony wyrokiem z 23 marca 2005 r., na rzecz Skarbu Państwa – Szefa Biura Ochrony Rządu⁴¹², zwrot kosztów procesu za drugą instancję (5,4 tys. zł) został ujęty w ewidencji księgowej SOP dopiero w 2023 r.⁴¹³, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴¹⁴, który stanowi, 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” oraz niezgodne z art. 20 ust. 1. uor, który określa, że „do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.”.

⁴¹¹ 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.

⁴¹² Ustawa o Służbie Ochrony Państwa z dnia 8 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 325) w art. 354 ust. 6 stanowi, że „w postępowaniach egzekucyjnych, w których wierzycielem było BOR, wierzycielem staje się SOP”.

⁴¹³ Księgowanie dokumentem DP15318 z 7 grudnia 2023 r. na konto 760 - pozostałe przychody operacyjne.

⁴¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej: uor.

(akta kontroli Tom II str. 419, 423-429, Tom IV str. 1450-1454, 1701-1708)

Dyrektor Zarządu IV SOP wyjaśnił, że „kwota 5 400,00 zł nie została ujęta w ewidencji księgowej w roku 2005, jak również w latach 2006-2022. W roku 2023 po przeprowadzeniu analizy należności oraz ksiąg rachunkowych ujawniono wpływy od komornika sądowego [...]” dotyczące skontrolowanej sprawy. Komendant SOP wskazał, że „po wnikliwej analizie ksiąg nie znaleziono, żeby należność zasądzona wyrokiem sądu [...] została ujęta w księgach rachunkowych. W związku z powyższym przedmiotowa należność została ujęta w roku 2023 pod numerem księgowym DP 15318.” Wniosek dot. egzekucji kwoty 5 400,00 zł został złożony do komornika 11 stycznia 2008 r.

(akta kontroli Tom IV str. 1450-1454, 1701-1708)

OCENA CZĄSTKOWA Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z przyjętymi założeniami nie dokonała oceny prawidłowości planowania i wykonania dochodów budżetowych w 2023 r. NIK ocenia pozytywnie działania windykacyjne prowadzone przez SOP, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości wynikającej z zaniechania Biura Ochrony Rządu poza okresem objętym kontrolą. SOP z własnej inicjatywy w trakcie 2023 r. zidentyfikowała brak ujęcia należności w księgach rachunkowych i podjęła właściwe działania korygujące.

OBSZAR **2. Wydatki**

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2023 r. przez SOP w części 42 wyniosły 458 746 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2022 nastąpił wzrost wydatków o 80 672,9 tys. zł, tj. o 21,3%, spowodowany przede wszystkim koniecznością unowocześnienia infrastruktury, sprzętu i wyposażenia, wprowadzenia wzmocnienia etatowego poprzez realizacją 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”.

W 2023 r. w Służbie Ochrony Państwa nie zaplanowano oraz nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli Tom I str.11-20, Tom II str. 741, 771)

Realizacja rezerw budżetu państwa.

W 2023 r. Komendantowi SOP przyznano z budżetu państwa środki z rezerw celowych w łącznej kwocie 24 094 tys. zł, z czego wykorzystano 23 957,5 tys. zł, tj. 99,4%.

(akta kontroli Tom I str. 18)

Badaniem objęto wykorzystanie środków z rezerwy celowej poz. 35 - sfinansowanie wypłaty świadczenia motywacyjnego w kwocie 2 470 tys. zł, tj. 10,2 % wszystkich rezerw celowych przyznanych SOP. Środki zostały wydatkowane w wysokości 2 335,9 tys. zł, tj. 94,6 % otrzymanej rezerwy i zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. NIK stwierdziła jednakże nieprawidłowość w zakresie wystąpienia przez SOP o przydział tej rezerwy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli Tom I str. 235-270, Tom II 625-717)

W 2023 r. Komendantowi SOP przyznano z budżetu państwa środki z rezerwy ogólnej w łącznej kwocie 19 600 tys. zł (13 945,6 tys. zł po korektach decyzji), z czego wykorzystano 12 525,5 tys. zł, tj. 89,8% kwoty skorygowanej.

Badaniem objęto wykorzystanie środków z rezerwy ogólnej w tym:

- na sfinansowanie zakupu 16 pojazdów do realizacji zadań specjalnych, jako pojazdy ochronne do przewozu osób ochraniających oraz grup przygotowawczych (decyzja MF z dnia 24 marca 2023 r. – wykorzystana kwota 8385,6 tys. zł). Postępowanie na dostawę (łącznie 16 sztuk) zostało podzielone

na części: pojazdy reprezentacyjne: 2 sztuki, pięciomiejscowe SUV: 4 sztuki oraz pięciomiejscowe: łącznie 10 sztuk. SOP zatwierdził wybory najkorzystniejszych ofert w poszczególnych częściach w dniu 19 czerwca 2023 r. Uzyskana oszczędność w wysokości 614,4 tys. zł została skorygowana decyzją Ministra Finansów z 11 października 2023 r. Potrzeba poniesienia tego wydatku w 2023 r. była znana już na II etapie planowania budżetu SOP, jednak w ostatecznym projekcie planu nie uzyskała finansowania;

- na modernizację i przebudowę (opancerzenie) dwóch pojazdów do przewozu osób objętych ochroną (decyzja MF z dnia 24 marca 2023 r. – nie wykorzystano z powodu braku możliwości spełnienia wymagań przez wykonawcę, korekta MF w pełnej wysokości 5 000 tys. zł z dnia 11 października 2023 r.). Potrzeba poniesienia tego wydatku w 2023 r. była znana już na II etapie planowania budżetu SOP jednak w ostatecznym projekcie planu nie uzyskała finansowania.

W związku z opisaną powyżej niemożnością wykorzystania uzyskanych środków, SOP podjęła działania dla zmiany ich przeznaczenia, składając wniosek o ponowny przydział rezerwy ogólnej, zmieniając cel na: zakup samochodów osobowo-terenowych opancerzonych oraz samochodu osobowo-terenowego. Po otrzymaniu środków (decyzja MF z 23 października 2023 r. – wykorzystana kwota 4 139,9 tys. zł) zrealizowano dwa postępowania: na zakup dwóch samochodów osobowo-terenowych opancerzonych, rozstrzygnięte 14 listopada 2023 r. oraz na zakup samochodu osobowo-terenowego, rozstrzygnięte w dniu 13 grudnia 2023 r. Ponieważ w harmonogramie rzeczowo-finansowym umieszczonym we wniosku o przyznanie rezerwy ogólnej SOP zaplanowała na pierwszy zakup 5 200 tys. zł, a na drugi 360 tys. zł, Minister SWiA na wniosek Komendanta SOP dokonał w dniu 20 grudnia 2023 r. blokady środków w wysokości 1 420,1 tys. zł, jako pozostałości wynikłej z oszczędności po przeprowadzonym postępowaniu na dostawę dwóch samochodów osobowo-terenowych opancerzonych, a SOP ostatecznie dopłaciła z budżetu podstawowego 94,7 tys. zł do zamówienia na samochód osobowo-terenowy.

Z ogółem 19 zakupionych ze środków rezerwy ogólnej pojazdów, 11 dostarczonych w grudniu nie zostało do końca 2023 r. wprowadzonych do eksploatacji. W lutym 2024 r. wszystkie te pojazdy były już eksploatowane.

(akta kontroli Tom I str. 235-259, Tom II str. 786-788, Tom IV str. 1509-1551)

Wydatki majątkowe

W 2023 r. w SOP wydatki majątkowe zaplanowano pierwotnie w kwocie 33 490 tys. zł na realizację 23 zadań. W ciągu roku zrezygnowano z sześciu zadań na kwotę 7 484,8 tys. zł.

Przyczynami braku realizacji powyższych zadań było: zidentyfikowany brak celowości zakupu, ostateczna realizacja zakupu poniżej wartości środka trwałego, unieważnienie postępowania przetargowego lub konieczność dofinansowania innych zadań realizowanych przez SOP.

Ostatecznie plan rzeczowo-finansowy wydatków majątkowych wyniósł 48 650 tys. zł i zakładał realizację 54 zadań, w tym 37 wprowadzonych w ciągu roku. Ostatecznie wydatki majątkowe SOP w 2023 r. wyniosły 47 115 tys. zł, tj. 97 % planu po zmianach. Różnica pomiędzy planem a realizacją wydatków w kwocie 1 535 tys. zł wynikała głównie z oszczędności po udzieleniu zamówień publicznych.

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

- pojazd zagłuszania radioelektronicznego (3 109 tys. zł) - wzmocnienie potencjału i zdolności do efektywnego i skutecznego realizowania zadań,
- dwa samochody osobowo-terenowe opancerzone (3 780 tys. zł) - uzupełnienie stanu etatowego w tej klasie pojazdów szczególnie w związku z aktualną sytuacją międzynarodową,
- budowa budynku administracyjnego w obiekcie Podchorążych 38 w Warszawie (12 834 tys. zł) oraz przebudowa budynku nr 2 w tym obiekcie (5 966 tys. zł) - rozwój i modernizacja infrastruktury formacji w celu zabezpieczenia potrzeb lokalowych adekwatnie do aktualnego i planowanego stanu etatowego,

- 29 kompletów karabinków kal. 5.56 (890 tys. zł) - wzmocnienie potencjału i zdolności do efektywnego i skutecznego realizowania zadań przez funkcjonariuszy Grupy Wsparcia Taktycznego.
(akta kontroli Tom II str.561-597, 783-785, 803-811)

Wydatki na wynagrodzenia

Wydatki na wynagrodzenia w SOP w 2023 r. wyniosły 260 950 tys. zł⁴¹⁵ (tj. 100 % planu po zmianach⁴¹⁶ i 57,2 % wykonanych wydatków formacji) i w porównaniu do roku 2022 wzrosły o 26 875 tys. zł. Nie przekroczono rocznego limitu wydatków na wynagrodzenia w SOP. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego⁴¹⁷ wyniosło w 2023 r. w SOP 9 675,1 zł i było wyższe o 1 380,1 zł niż w 2022 r. Przeciętne zatrudnienie w SOP w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w 2023 r. wyniosło 2 247,62 osób i było niższe o 103,92 osób w stosunku do roku 2022 oraz odpowiednio o 140,25 osób w stosunku do roku 2021. Według stanu na koniec 2023 r. zatrudnienie w grupie funkcjonariuszy wyniosło w przeliczeniu na pełnozatrudnionych 2 067,27 osób, co stanowiło 73,6% planu po zmianach (2808). Według Komendanta główną przyczyną wysokiej liczby odejść ze służby „była niepewność funkcjonariuszy (w okresie od października 2022 r. do stycznia 2023 r.), czy powstaną mechanizmy zwiększające uposażenie brutto. Znaczna część z osób, które złożyły wnioski o wystąpienie ze służby, argumentowała swoje decyzje, zapowiedziami wysokości waloryzacji emerytur, które w ich ocenie były bardzo atrakcyjne. Na koniec 2022 roku wnioski o odejście ze służby złożyło 248 funkcjonariuszy (planowanych do ubycia ze służby z końcem lutego 2023 r.), spośród których 63 wycofało przedmiotowe wnioski na skutek rozmów kadrowych przeprowadzonych przez ich bezpośrednich przełożonych.” W grupie pracowników cywilnych na koniec roku 2023 zatrudnienie wyniosło 235,23 osób, co stanowiło 78,4% planu po zmianach (300).

(akta kontroli Tom I str. 11-17, Tom II str. 772-778, Tom IV str. 1701-1706)

Badanie próby wydatków poniesionych w 2023 r.

Badaniem objęto wydatki budżetu państwa w kwocie 27 842,2 tys. zł, tj. 6,1% wydatków Służby Ochrony Państwa w 2023 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 45 dowodów księgowych - sprawdzono wydatki bieżące na kwotę 1 463,9 tys. zł, wydatki majątkowe na kwotę 24 130,4 tys. zł oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych na kwotę 2 451,9 tys. zł.

(akta kontroli Tom IV str. 1709-1711)

Dokonując badania próby wydatków NIK zidentyfikowała jeden przypadek braku zastosowania mechanizmu podzielonej płatności w zapłacie za fakturę w kwocie 11 089 tys. zł. Stwierdzono jednocześnie, że SOP dokonała zgłoszenia rejestracyjnego w zakresie podatku od towarów i usług od 1 stycznia 2024 r.⁴¹⁸ Główny Księgowy SOP wskazała, że „SOP dokonała rejestracji ze względu na utratę zwolnienia, o którym mowa w art. 113 ust 1 lub 9 ustawy o VAT⁴¹⁹”. Z uwagi na zakres kontroli (wykonanie budżetu państwa w 2023 r.), jak też uzyskanie informacji dotyczących zgłoszenia rejestracyjnego w zakresie podatku VAT w końcowym etapie czynności kontrolnych, NIK odstąpiła od szczegółowej analizy i oceny wskazanego zagadnienia. W

⁴¹⁵ Według sprawozdania Rb-70 za IV kwartał 2023 r.

⁴¹⁶ Do pełnej realizacji planu zabrakło 2 470,14 zł.

⁴¹⁷ Funkcjonariusze i pracownicy łącznie.

⁴¹⁸ Zgłoszenie rejestracyjne w zakresie podatku od towarów i usług VAT-R zostało przekazane 14.12.2023 r. do Naczelnika Trzeciego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście.

⁴¹⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: ustawa o VAT), Dz. U. z 2024 r. poz. 361 ze zm. Art. 113 ust. 1 ustawy o VAT określa, że „Zwalnia się od podatku sprzedaż dokonywaną przez podatników, u których wartość sprzedaży nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty 200 000 zł. Do wartości sprzedaży nie wlicza się kwoty podatku.”, art. 113 ust. 9 określa, że „Zwalnia się od podatku sprzedaż dokonywaną przez podatnika rozpoczynającego w trakcie roku podatkowego wykonywanie czynności określonych w art. 5, jeżeli przewidywana przez niego wartość sprzedaży nie przekroczy, w proporcji do okresu prowadzonej działalności gospodarczej w roku podatkowym, kwoty określonej w ust. 1”.

odniesieniu do faktu zgłoszenia w zakresie podatku od towarów i usług od 1 stycznia 2024 r. NIK dostrzega ryzyko, że obowiązek dokonania zgłoszenia mógł wystąpić przed wskazaną datą.

(akta kontroli Tom IV str. 1504-1508, 1553-1587)

Stwierdzone W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawnym wyżej zakresie stwierdzono
nieprawidłowości następujące nieprawidłowości:

1. Komendant SOP złożył wniosek o przyznanie rezerwy celowej w zakresie, w którym SOP posiadał zaplanowane własne środki budżetowe. W pierwotnym planie budżetu na wypłatę świadczeń motywacyjnych w 2023 r. przeznaczono kwotę 4 395 tys. zł. W pierwszym półroczu wydatkowano 2 466 tys. zł. Na sfinansowanie tego świadczenia w II półroczu - zgodnie z wnioskiem Komendanta SOP z 27 czerwca 2023 r. - decyzją Ministra Finansów z 8 sierpnia 2023 r., SOP otrzymała środki w ramach rezerwy celowej (pozycja 35) w kwocie 2 470 tys. zł. W związku z powyższym SOP zmieniła przeznaczenie środków, które zgodnie z planem powinna wykorzystać na wypłatę świadczenia motywacyjnego w drugim półroczu (1 928,7 tys. zł), zastępując je przyznaną rezerwą celową. Środki zostały przeznaczone na sfinansowanie niedoborów w zakresie: rekompensaty pieniężnej wypłacanej funkcjonariuszom za czas służby przekraczający określoną normę, nagród jubileuszowych i pozostałych należności funkcjonariuszy.

(akta kontroli Tom II str. 600-603, Tom III str. 816,817, 1264-1279,
Tom IV str. 1487-1488, 1701-1703,1712-1728)

Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta SOP: „uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 35 z przeznaczeniem na sfinansowanie II półroczu 2023 roku w zakresie świadczeń motywacyjnych, pozwoliło Służbie Ochrony Państwa (..) na utrzymanie płynności finansowej i terminowe sfinansowanie wszystkich ustawowo wymaganych należności funkcjonariuszy SOP”.

(akta kontroli Tom III str. 1488)

2. Wynikający z faktury 7/08/2023 wydatek dotyczący opłaty za 28 abonamentów telefonii satelitarnej Irydium o jednostkowej wysokości 67,96 USD był niezgodny z treścią zawartą w dniu 28 lutego 2023 r. umowy 13/2003/SOP na usługi telekomunikacyjne w systemie łączności satelitarnej. Został on opłacony przez SOP w 27 września 2023 r. w kwocie 8 174,32 zł, wynikającej z przeliczenia według kursu NBP. Będące podstawą wyliczenia wysokości wystawionej faktury ceny jednostkowe za poszczególne rodzaje usług nie zostały w załączniku nr 2 tej umowy określone w żadnej walucie – cena jednostkowa abonamentu dla jednego telefonu określona została jako „67,96”. Zgodnie z punktem 6 § 1 umowy wyliczenie wartości usług za pomocą średniego kursu NBP dotyczy tylko pozycji, których wartość została określona w walucie. W załączniku nr 2 również pozostałe ceny jednostkowe zapisano bez oznaczenia waluty.

Dyrektor Zarządu XII SOP, który podpisał w imieniu SOP umowę wyjaśnił, że powyższa sytuacja była spowodowana błędną treścią załącznika nr 2. NIK w wyniku przeprowadzonej analizy przedstawionej przez SOP dokumentacji potwierdziła, że podczas całego procesu składania ofert i wyboru wykonawcy, w wyniku którego zawarto umowę 13/2023/SOP, ceny jednostkowe usług były niezmiennie określone w USD. NIK podziela stanowisko SOP, że stwierdzona nieprawidłowość ma jedynie charakter formalny i nie powodowała strat finansowych.

(akta kontroli Tom III str. 989-1001, Tom IV str.1455-1481, 1701-1706)

3. Komisja dokonująca odbioru zakupionego samochodu wraz z zainstalowanym na nim na stałe urządzeniem zagłuszającym nie udokumentowała weryfikacji wszystkich wynikających z zawartej umowy wymagań. Zgodnie z postanowieniami zawartej 13 lipca 2023 r. umowy 117/2003/SOP, potwierdzeniem dostawy było podpisanie przez SOP bez uwag protokołu przyjęcia. Natomiast weryfikacja zamontowanego na samochodzie urządzenia powinna odbyć się w siedzibie wykonawcy za pomocą jego urządzeń pomiarowych. Przedstawiony NIK protokół nr 49/SOP/OT/2023 zawierał w polu *Orzeczenie (uwagi) Komisji*: adnotację „*brak uwag*” i został podpisany przez przedstawiciela wykonawcy oraz czteroosobową komisję SOP. W treści protokołu brak było jednak adnotacji

w punkcie 61. Spełnia „wymagania specjalne” zamieszczone w dokumencie SOP-XL-Z-63252/2003.T/AK. Komisja nie udokumentowała w treści protokołu weryfikacji tych wymagań pozostawiając właściwe pole opisu niewypełnione (brak w nim zapisu „TAK” lub „NIE”).

Komendant SOP wyjaśnił: „W trakcie odbioru sprawdzono, czy samochód wraz z urządzeniem spełnia wymagania zamawiającego określone w umowie. Potwierdzeniem spełniania tych wymagań jest sporządzony i podpisany przez komisję i przedstawiciela wykonawcy protokół przyjęcia nr 49/SOP/OT/2023. W związku z tym, że nie stwierdzono żadnych uwag przy odbiorze, komisja w polu orzeczenie (uwagi) wpisała brak uwag. W odniesieniu do poz. 61 komisja uznała, że wpisanie zdania stwierdzającego fakt spełnia *wymagania specjalne* zamieszczone w dokumencie: SOP-XI-Z-63252/2023.T/AK jest wystarczające i jednoznacznie potwierdza spełnienie tych wymagań. Brak dodatkowo zapisu TAK nie zmienia w naszej ocenie faktu, że samochód CHEVROLET TAHOE Z71 faktycznie te wymagania spełnia. Zgodnie z zapisami paragrafu 3 ust. 5 niniejszej umowy potwierdzeniem zrealizowania przedmiotu umowy będzie podpisany bez zastrzeżeń przez zamawiającego protokół przyjęcia (...) i tak też zostało to wykonane.”.

W ocenie NIK stwierdzona nieprawidłowość o charakterze formalnym wskazuje na ryzyko niezwyfikowania przez komisję „wymagań specjalnych” dla samochodu wraz z wyposażeniem. Kontrolującym nie przedstawiono innej dokumentacji np. z wykonanych zgodnie z umową pomiarów, która mogła potwierdzić prezentowaną przez SOP interpretację. Komisja prawidłowo udokumentowała w protokole weryfikację 62 innych wymagań, np. welurowych lub gumowych dywaników, a pominęła jedyny punkt dotyczący zainstalowanego wyposażenia o wartości stanowiącej zasadniczą część ceny całego zamówienia. Na podstawie protokołu w dniu 21 grudnia 2023 r. Dyrektor Zarządu XI SOP zatwierdził pod względem merytorycznym fakturę za dostawę samochodu wraz z zainstalowanym na nim na stałe urządzeniem zagłuszającym.

(akta kontroli Tom III str. 871-900, Tom IV 1452, 1701-1704)

4. Stwierdzono jeden przypadek niezastosowania mechanizmu podzielonej płatności w przypadku zapłaty za fakturę na kwotę 11 089 tys. zł⁴²⁰, co stanowiło naruszenie:

- a) art. 108a ust. 1a ustawy o VAT, który określa, że „przy dokonywaniu płatności za nabyte towary lub usługi wymienione w załączniku nr 15 do ustawy, udokumentowane fakturą, w której kwota należności ogółem przekracza kwotę 15 000 zł lub jej równowartość wyrażoną w walucie obcej, podatnicy są obowiązani zastosować mechanizm podzielonej płatności” i art. 108a ust. 1c ustawy o VAT, który określa, że- „przepisy ust. 1-1b stosuje się odpowiednio do płatności, o których mowa w art. 19a ust. 8. W takim przypadku w komunikacie przelewu, o którym mowa w ust. 3, podatnik w miejsce informacji, o której mowa w ust. 3 pkt 3, wpisuje wyraz „zaliczka”.⁴²¹;
- b) § 34a ust. 1 zarządzenia nr 23/2018⁴²² Komendanta Służby Ochrony Państwa w sprawie zasad obiegu i kontroli dowodów księgowych w Służbie Ochrony Państwa, z którego wynika, że „przy dokonywaniu płatności za nabyte towary i usługi wymienione w załączniku nr 15 do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług [...], udokumentowane fakturą, w której kwota należności ogółem stanowi kwotę, o której mowa w art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, SOP stosuje mechanizm podzielonej płatności”.

(akta kontroli Tom III str. 823-866, Tom IV str. 1504-1508, 1701-1702)

⁴²⁰ Faktura nr 0028/12/23/BWK566 z 27.12.2023 r. na kwotę 11 089 000,00 zł brutto (9 015 447,16 zł netto, 2 073 552,84 zł VAT) dotycząca zaliczki na poczet prac budowlanych wg umowy nr 229/2023/SOP z 5 grudnia 2023 r.

⁴²¹ Art. 19a ust 8 ustawy o podatku od towarów i usług dotyczy otrzymania całości lub części zapłaty, w szczególności m.in. zaliczki.

⁴²² Zarządzeniem nr 1/2020 z 31 grudnia 2019 r. Komendanta Służby Ochrony Państwa zmieniono zarządzenie nr 23/2018 z 25.04.2018 r. w sprawie zasad obiegu i kontroli dowodów księgowych w Służbie Ochrony Państwa, poprzez dodanie § 34a.

Płatność za fakturę została wykonana w terminie oraz w prawidłowej wysokości, jednak bez zastosowania mechanizmu podzielonej płatności; przelew krajowy złotowy tytułem „Zaliczka – faktura nr 0028/12/23/BWK566” został wykonany 29 grudnia 2023 r. W realizacji płatności typem zlecenia powinna być „płatność podzielona krajowa”, a nie „przelew krajowy złotowy”.

(akta kontroli Tom III str. 866, Tom IV str. 1504-1508)

Komendant SOP potwierdził, że SOP „zgodnie z przepisami ustawy o podatku VAT była podatnikiem w procesie mechanizmu podzielonej płatności, o którym mowa w art. 108a ust. 1a ustawy o VAT” oraz że przepisy wewnętrzne obowiązujące w tym zakresie także nakładały obowiązek zastosowania mechanizmu podzielonej płatności. Ponadto wyjaśnił, że zidentyfikowana nieprawidłowość była wynikiem dużej liczby przelewów realizowanych w ostatnim dniu roboczym roku budżetowego oraz wskazał, że „w celu uniknięcia podobnych sytuacji wdrożono proces naprawczy poprzez wprowadzenie „Instrukcji w zakresie stosowania w Zarządzie IV Finansów i Kadr SOP płatności w mechanizmie podzielonej płatności czyli Split Payment.”⁴²³.

(akta kontroli Tom III str. 867-870, Tom IV str. 1487-1499, 1504-1508, 1701-1702)

OCENA CZĄSTKOWA Najwyższa Izba kontroli, uwzględniając progi istotności przyjęte dla kontroli wykonania budżetu państwa za 2023 r., ocenia w formie opisowej realizację wydatków ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku zastosowania obligatoryjnego mechanizmu podzielonej płatności w przypadku zapłaty za fakturę w kwocie 11 089 tys. zł, nierzetelnego oszacowania wysokości rezerwy celowej w związku z wypłatą świadczenia motywacyjnego oraz nieprawidłowości o charakterze formalnym, wskazujące na brak właściwego nadzoru i kontroli nad sporządzaniem dokumentów. Nie stwierdzono przypadków niegospodarnego wydatkowania środków publicznych

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Służbę Ochrony Państwa jednostkowych i rocznych sprawozdań za 2023 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 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 2023 r. o zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w pięciu sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

(akta kontroli Tom II str. 721-765, Tom IV str. 1368-1405, 1424-1440)

⁴²³ W odniesieniu do stwierdzonej nieprawidłowości (w zakresie braku zastosowania mechanizmu podzielonej płatności) SOP uzyskała i przekazała kontrolerom dokumentację dotyczącą wystawcy faktury nr 0028/12/23/BWK566 (dalej: Spółka);

- „oświadczenie o rozliczeniu podatku VAT” z 29.02.2024 r., w którym wskazano, że „Spółka odprowadziła należny podatek VAT w wysokości 2 073 552,84 zł od zaliczki otrzymanej od Służby Ochrony Państwa w grudniu 2023 r. w wysokości 11 089 000,00 zł. Otrzymanie powyższej zaliczki zostało udokumentowane fakturą wystawioną w dniu 27 grudnia 2023 nr 0028/12/23/BWK566 i ujętą w rozliczeniu podatku od towarów i usług za ten sam miesiąc. Kwota zadeklarowana w rozliczeniu podatku VAT za miesiąc grudzień 2023 r. została zapłacona na rachunek organu podatkowego.”
- „zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach lub stwierdzające stan zaległości”, wystawione 23.02.2024 r. przez Naczelnika Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie, z którego wynika, że według stanu na dzień 23.02.2024 r. nie ujawniono zaległości podatkowych Spółki.

W celu realizacji wniosków pokontrolnych, które NIK sformułowała w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r., SOP podjęła działania obejmujące m.in.:

- 1) wprowadzenie zarządzenia nr 6/2023 Komendanta Służby Ochrony Państwa z 13 września 2023 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Służbie Ochrony Państwa,
- 2) rozesłanie przez Zarząd IV pisma⁴²⁴ do kierowników komórek organizacyjnych o dołożenie szczególnej uwagi w celu właściwej realizacji obsługi operacji gospodarczych, tym samym przestrzeganie zapisów zarządzenia nr 23/2018 Komendanta Służby Ochrony Państwa z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad obiegu i kontroli dowodów księgowych w SOP, wraz z przypomnieniem o niezwłocznym przekazywaniu dokumentów księgowych celem prawidłowego ujęcia w systemie finansowo księgowym⁴²⁵,
- 3) w zakresie oprogramowania systemu finansowo księgowego wyrażenie przez Komendanta Służby Ochrony Państwa zgody⁴²⁶ na wyłączenie z systemu TI Bastion programu „Symfonia ERP Finanse i Księgowość” i kontynuowania użytkowania programu do prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej w SOP w kolejnych latach budżetowych w środowisku jawnym. Po włączeniu systemu Symfonia do środowiska jawnego SOP rozpoczął w styczniu 2024 r. proces automatyzacji sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych.

(akta kontroli Tom I str. 14-15)

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 oraz w zakresie operacji finansowych. Roczne sprawozdania budżetowe za 2023 r. oraz kwartalne sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a wykazane w nich kwoty zgodne były z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

⁴²⁴ Pismo SOP-IV-45057/2023.T/AS z 19.05.2023 r.

⁴²⁵ Pismo SOP-IV-59502/2023.T/KSC z 04.07.2023 r., SOP-IV-75888/2023.T/ALK z 31.08.2023 r., Pismo SOP-IV-657/2024.T/KSC z 04.01.2024 r.

⁴²⁶ Zgoda na wyłączenie z systemu TI Bastion programu „Symfonia ERP Finanse i Księgowość” została wydana 20 października 2023 r.

V. Wnioski

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

- Wnioski
1. Podjąć działania w celu usprawnienia kontroli nad sporządzaniem dokumentów będących podstawą realizowanych wydatków, w szczególności umów i dokumentów odbioru.
 2. Dokonać korekty oznaczenia wartości walutowych w treści umowy 13/2003/SOP zawartej w dniu 28 lutego 2023 r. na usługi telekomunikacyjne w systemie łączności satelitarnej.
 3. Dokonać weryfikacji zapisanych w umowie 117/2003/SOP z dnia 13 lipca 2023 r. wymagań specjalnych dla samochodu wraz z zainstalowanym na nim na stałe urządzeniem zagłuszającym.

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 piśmie⁴²⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 26 marca 2024 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

-/-

⁴²⁷ 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.