



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Józef Górny**

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2010 r.

Tekst ujednoczony

**Pan  
Tomasz Arabski  
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**

KAP-4100-03-01/2010  
P/09/007

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 5 stycznia do 26 marca 2010 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 8 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 16 przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, zwanej dalej „KPRM”.**

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności prawidłowe pobieranie i ewidencjonowanie dochodów budżetowych, a także celowe i zgodne z obowiązującymi przepisami wydatkowanie środków budżetowych. Również roczną sprawozdawczość budżetową NIK opiniuje pozytywnie. Zastrzeżenia dotyczyły sposobu funkcjonowania systemu rachunkowości i systemu wewnętrznej kontroli finansowej. Wpływ na ocenę miały również działania niegospodarne, polegające na przechowywaniu wolnych środków na rachunku pomocniczym sum na zlecenie o niskim (0,25 %) oprocentowaniu, w wyniku czego nie uzyskano możliwych do osiągnięcia w 2009 r. dochodów, które NIK szacuje co najmniej na kwotę 1 200,0 tys. zł. Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła także wyniki kontroli przeprowadzonej w Centrum Obsługi KPRM, w której stwierdzono formalne uchybienia w zakresie przygotowania i dokumentowania postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. Wnioski NIK, sformułowane po kontroli wykonania budżetu w roku 2008, zostały zrealizowane.

2. Dochody budżetowe części 16 określone pierwotnie w kwocie 16 501,0 tys. zł, w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2009<sup>2</sup>, zostały zwiększone do kwoty 26 433,0 tys. zł. Kancelaria zrealizowała dochody budżetowe w wysokości 34 661,4 tys. zł, co stanowiło 131,1 % kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2009 r. (po nowelizacji). Głównym źródłem zrealizowanych dochodów były wpływy do budżetu części zysku gospodarstwa pomocniczego. Dochody z tego tytułu uzyskano w kwocie 34 060,6 tys. zł, co stanowiło 98,3 % dochodów ogółem zrealizowanych w 2009 r. w części 16. Szczegółowym badaniem objęto dochody na kwotę 34 174,3 tys. zł (tj. 98,6 % dochodów ogółem). Badane dochody pobrane zostały we właściwej wysokości i prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej. Na koniec 2009 r. wystąpiły w części 16 należności z tytułu dochodów budżetowych w kwocie 51,3 tys. zł. Nie stwierdzono przypadków zaniechania poboru oraz przedawnienia należności.

3. Wydatki budżetowe części 16 określone pierwotnie w kwocie 109 469,0 tys. zł, w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2009, zostały zmniejszone do kwoty 107 081,0 tys. zł (o 2 388,0 tys. zł). Zmniejszenie było efektem wdrożonej w KPRM od lutego 2009 r. decyzji Rady Ministrów o czasowym ograniczeniu wydatków budżetu państwa i dotyczyło ograniczenia wydatków m.in. na wynagrodzenia, w związku ze zmniejszeniem limitu zatrudnienia w korpusie służby cywilnej o 20 etatów oraz dotacji podmiotowych dla Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP).

Ujęte w znowelizowanej ustawie budżetowej wydatki w części 16 zostały w trakcie roku, w efekcie przeniesień środków z rezerw celowych i do innych części budżetu państwa, zwiększone per saldo do kwoty 117 141,3 tys. zł. Zrealizowano wydatki w wysokości 108 891,7 tys. zł, co stanowiło 93,0 % planu po zmianach. Największe kwoty niewykorzystanych środków wystąpiły w zakresie:

- finansowania projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (UE), gdzie nie wykorzystano 3 760,0 tys. zł (zrealizowano 76,8 % planu po zmianach), głównie z powodu oszczędności powstałych w trakcie realizacji projektów, jak też unieważnienia kilku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z przyczyn niezależnych od Zamawiającego (nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu),
- wydatkowania środków na wynagrodzenia osobowe, gdzie nie wykorzystano 2 270,0 tys. zł<sup>3</sup> (zrealizowano 95,3 % planu po zmianach), w związku z niewykonaniem planu zatrudnienia,

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 – Dz. U. Nr 128, poz. 1057.

<sup>3</sup> Wg rocznego sprawozdania (Rb-28) z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

- wypłat nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, gdzie nie wykorzystano 831,0 tys. zł (zrealizowano 16,9 % planu po zmianach).

Niewykorzystane w 2009 r. środki budżetowe w wysokości 1 149,3 tys. zł zostały terminowo zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

W 2009 r. budżet części 16 zwiększono środkami rezerw celowych łącznie o kwotę 10 460,3 tys. zł, w tym 8 754,4 tys. zł na finansowanie projektów z udziałem środków UE. Z przyznanej kwoty wydatkowano łącznie 9 742,7 tys. zł, tj. 93,1 %. Badaniem objęto wykorzystanie środków z rezerw celowych na kwotę 1 504,6 tys. zł (tj. 14,4 %) i ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem.

W dniu 21 grudnia 2009 r. dysponent części 16, po stwierdzeniu nadmiaru posiadanych środków, podjął decyzję o blokadzie wydatków na łączną kwotę 3 100,0 tys. zł, w tym 322,0 tys. zł stanowiły środki pochodzące z rezerw celowych. Blokada dotyczyła wydatków na realizację projektów z udziałem środków UE.

W 2009 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dokonał łącznie 25 przeniesień wydatków w części 16 na łączną kwotę 12 544,6 tys. zł pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Zmiany zostały dokonane w sposób celowy i zgodny z art. 148 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>.

Na koniec 2009 r. zobowiązania w części 16 budżetu państwa wyniosły ogółem 6 007,0 tys. zł i dotyczyły głównie wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) za 2009 r. (3 804,2 tys. zł) oraz dostaw towarów i usług (2 187,7 tys. zł), których termin płatności przypada na 2010 r. Zobowiązania wymagalne na koniec 2009 r. nie wystąpiły.

**3.1.** Przeciętne zatrudnienie w części 16 w 2009 r. wyniosło 564 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe od planu po zmianach o 124 osoby, tj. o 18 %.

Wydatki na wynagrodzenia<sup>5</sup> zostały poniesione (wg sprawozdania Rb-70) w 2009 r. w KPRM w kwocie 49 581,7 tys. zł<sup>6</sup>, tj. 93,8 % planu po zmianach. W części 16 (w dziale 750) przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (łącznie z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 7 304 zł i w porównaniu do 2008 r. było wyższe o 321 zł, tj. o 4,6 %.

Z ustaleń kontroli wynika, że osobom zajmującym w KPRM kierownicze stanowiska państwowe (tzw. „R”), za okres od 1 marca do 31 grudnia 2009 r. ograniczono wynagrodzenie do

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>5</sup> Wg kwartalnego sprawozdania (Rb-70) o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w jednostkach budżetowych od początku roku do końca IV kwartału 2009 r.

<sup>6</sup> W tym 169,0 tys. zł stanowiły nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (tzw. „R”).

wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r., spełniając tym samym wymogi zawarte w obowiązujących w 2009 r. przepisach<sup>7</sup>.

W załączniku Nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2009 zaplanowano w części 16 - KPRM wydatki na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w kwocie 1 000,0 tys. zł. W okresie od maja do grudnia 2009 r. Prezes Rady Ministrów przyznał nagrody 16 osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe w kwotach od 8,0 tys. zł do 15,0 tys. zł, w łącznej wysokości 169,0 tys. zł. Wyplacone nagrody zakwalifikowane zostały do rozdziału 75095–Pozostała działalność i § 4010–Wynagrodzenia osobowe pracowników. NIK zwraca uwagę, że do marca 2009 r. ustawa o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe<sup>8</sup> określała jedną podstawę prawną uprawniającą do wypłacania nagród dla tej grupy osób, tj. art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych<sup>9</sup>, w związku z art. 3b ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Z dniem 1 marca 2009 r. – na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>10</sup> ustała możliwość stosowania w 2009 r. tego trybu w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Wyjaśniając kwestię podstawy prawnej do wypłaty w 2009 r. nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe Dyrektor Generalny KPRM wskazał m.in., że środki na te nagrody nie były i nie mogą być ze względów prawnych uruchamiane poprzez zastosowanie art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, tj. w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z uwagi na niemożność utworzenia jednego funduszu nagród dla osób zatrudnionych w jednostkach posiadających odrębne budżety. Samodzielną podstawą prawną do wypłaty tych nagród była ustawa budżetowa, w której były zabezpieczone środki na ten cel.

Natomiast z wyjaśnień udzielonych z upoważnienia Pana Ministra przez Zastępcę Dyrektora Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów wynika, że przyczyny niezastosowania w tej sprawie art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych mają charakter formalno-prawny i wynikają z wadliwej redakcji przepisu. Natomiast nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wypłacane były w oparciu o art. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zgodnie z którym urzędnikom państwowym wykonującym wzorowo swą pracę mogą być przyznawane nagrody i wyróżnienia określone w Kodeksie pracy. NIK zwraca uwagę,

<sup>7</sup> Art. 3 ust. 2d ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101 ze zm.) oraz art. 29g ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.).

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 101.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 31, poz. 31 ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 33, poz. 254.

że kwestię wynagradzania osób na wyższych stanowiskach państwowych, w sposób kompleksowy i szczególny reguluje ustawa o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje potrzeby i celowości nagradzania wzorowo wykonujących swe obowiązki pracowników, w tym zajmujących wyższe stanowiska państwowe. Jednakże wypłata nagród dla tej kategorii osób wymaga jednoznacznych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Na potrzebę takiej nowelizacji ustawy o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r.<sup>11</sup>.

**3.2.** Na zakup towarów i usług wydatkowano kwotę 19 922,9 tys. zł, co stanowiło 18,3 % wykonania ogółu wydatków KPRM w 2009 r. Szczegółowym badaniem objęto wydatki w kwocie 15 179,1 tys. zł (13,9 % wydatków ogółem). Zrealizowano je zgodnie z planem finansowym, na cele związane z zadaniami KPRM i prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej. Płatności realizowano terminowo i w wysokościach zgodnych z umowami. Kontrolą NIK w Centrum Obsługi KPRM objęto osiem zamówień publicznych udzielonych ze środków budżetowych Kancelarii na kwotę 1 747,8 tys. zł. Zamówień tych udzielono zgodnie z trybem udzielania zamówień, określonym w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>12</sup>. Stwierdzone uchybienia nie miały wpływu na wynik postępowań.

**3.3.** Dotacje podmiotowe w części 16-KPRM zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2009 w kwocie 13 151,0 tys. zł, tj. 3 295,0 tys. zł dla Fundacji CBOS i 9 856,0 tys. zł dla KSAP w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2009 zostały zmniejszone łącznie o kwotę 600,0 tys. zł, z tego: o 100,0 tys. zł dla Fundacji CBOS i o 500,0 tys. zł dla KSAP. Dotacje zostały przekazane i wykorzystane w planowanej wysokości.

Ponadto, w ramach środków z rezerw celowych zaplanowano wydatki na dotacje w kwocie 1 066,3 tys. zł, z tego:

- 224,0 tys. zł przeznaczono na dotacje celowe na realizację zadania publicznego pn.: „*Organizacja spotkań edukacyjnych młodzieży polskiej i izraelskiej*” (przez siedem jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych). Na realizację zadania przekazano 223,2 tys. zł, z czego wykorzystano kwotę 197,0 tys. zł, tj. 88,3 % kwoty przekazanej,

<sup>11</sup> Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej NIK (str. 87).

<sup>12</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

- 842,3 tys. zł przeznaczono na dotację rozwojową dla KSAP w ramach współfinansowanego z budżetu Unii Europejskiej projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej”, z czego wykorzystano kwotę 684,4 tys. zł, tj. 81,3 %.

Dotacje udzielone były na podstawie pisemnych umów, a niewykorzystane środki zwrócono terminowo do budżetu państwa. Wykorzystanie środków w kwotach niższych niż planowano wynikało m.in. z oszczędności podczas realizacji zadań. Ponadto, część dotacji w kwocie 157,9 tys. zł nie została wydatkowana przez KSAP w 2009 r. z powodu dostarczenia przez partnera projektu niepełnej dokumentacji dotyczącej wydatków poniesionych na zorganizowanie jednego szkolenia.

4. W 2009 r. KPRM realizowała sześć zadań ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem 2008 r.<sup>13</sup> Środki wykorzystano w kwocie 5 444,1 tys. zł, tj. 83,0 % planu, zgodnie z przeznaczeniem i w terminie określonym w ww. rozporządzeniu. Szczegółowym badaniem objęto wydatki na łączną kwotę 4 886,7 tys. zł, tj. 89,8 %, nie stwierdzając nieprawidłowości. Niepełne wykorzystanie środków wynikało m.in. z powodu oszczędności powstałych w trakcie realizacji zadań jak również z powodu unieważnienia dwóch postępowań o zamówienie publiczne z przyczyn niezależnych od Zamawiającego (nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu).

5. W ramach nadzoru nad realizacją budżetu w części 16 sporządzano m.in. kwartalne analizy realizacji dochodów i wydatków w roku 2009, które m.in. były przedkładane Szefowi KPRM. Komórki kontroli i audytu realizowały swoje zadania zgodnie z planem oraz przedstawiały kierownictwu KPRM zalecenia i rekomendacje, które były kierowane do kontrolowanych komórek lub jednostek organizacyjnych.

6. Na 2009 r. dysponent części 16, zgodnie z art. 124 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienie budżetu w układzie zadaniowym obejmujące jedno zadanie<sup>14</sup> i cztery podzadania<sup>15</sup> w ramach funkcji nr 1<sup>16</sup> wraz z opisem celów, mierników wykonania oraz kosztów realizacji. Wydatki budżetu w układzie zadaniowym były na

---

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 224, poz. 1478.

<sup>14</sup> „Obsługa merytoryczna, techniczna i kancelaryjno-biurowa Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów”.

<sup>15</sup> „Obsługa i koordynacja prac rządu”, „Zarządzanie korpusem służby cywilnej oraz poprawa jakości pracy w urzędach administracji rządowej”, „Ochrona praw uchodźców na terytorium RP i praw Polaków mieszkających na Wschodzie oraz rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji kierowanych do Prezesa Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów” oraz „Obsługa administracyjna i techniczna KPRM”.

<sup>16</sup> „Zarządzanie państwem”.

bieżąco korygowane stosownie do zmian wprowadzanych do budżetu KPRM sporządzonego w układzie tradycyjnym.

Szczegółową kontrolą objęto podzadanie 1.3.3. „*Ochrona praw uchodźców na terytorium RP i praw Polaków mieszkających na Wschodzie oraz rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji kierowanych do Prezesa Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*”. Zdaniem NIK tak określone podzadanie i jego cele, tj. (cel 1: zapewnienie pełnej ochrony praw uchodźców na terenie RP oraz Polaków mieszkających na Wschodzie; cel 2: terminowe rozpatrywanie i załatwianie skarg, wniosków i petycji skierowanych do Prezesa Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) odzwierciedlają priorytety i obszar działalności dysponenta części 16. Do monitorowania realizacji celów ww. podzadania przyjęto miernik: procent zaskarżonych skutecznie w wyższej instancji decyzji Rad. Wartość bazową miernika przyjęto w wysokości 21 %; docelową w 2008 r. – 21 %; docelową w 2009 r. – 18 %. NIK zwraca uwagę, że ww. miernik był właściwy do pomiaru osiągnięcia jedynie pierwszego celu. Dotyczył on bowiem oceny jakości decyzji wydawanych przez Radę do Spraw Uchodźców, jak i Radę do Spraw Polaków na Wschodzie. Nie dotyczył natomiast drugiego celu. Z ustaleń kontroli wynika, że dysponent części 16 opracowując budżet zadaniowy na 2010 r. wyeliminował powyższe uchybienie i dokonał podziału podzadania 1.3.3. na trzy odrębne działania realizowane w ramach różnych podzadań.

Wydatki poniesione na objęte kontrolą podzadanie, zostały zrealizowane w kwocie 5 159,1 tys. zł. W KPRM prowadzono wyodrębnioną ewidencję wydatków w układzie zadaniowym na koncie pozabilansowym 950-01<sup>17</sup>.

Z ustaleń kontroli wynika, że w KPRM nie zdefiniowano działań<sup>18</sup> wchodzących w skład objętego kontrolą podzadania. Nie było zatem możliwości określenia składających się na podzadanie kosztów poszczególnych działań oraz mierników rzeczowych, które powinny zostać osiągnięte w wyniku ich realizacji. Podstawą do określenia wydatków na realizację podzadania 1.3.3. były wydatki Rady do Spraw Uchodźców sklasyfikowane w budżecie tradycyjnym w rozdziale 75068 oraz Rady do Spraw Polaków na Wschodzie sklasyfikowane w rozdziale 75074. W sposób bezpośredni do realizowanego podzadania przypisane zostały także wydatki na wynagrodzenia pracowników realizujących to podzadanie. Wydatki ogólnoadministracyjne planowane na realizację zadań Departamentu Skarg, Wniosków i Obsługi Rady do Spraw

<sup>17</sup> Według klasyfikacji budżetowej oraz zgodnie ze strukturą budżetu zadaniowego, tj. w podziale na funkcję, zadanie i podzadanie.

<sup>18</sup> Z załącznika Nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz. U. Nr 87, poz. 537) wynika, że w celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości podzadań i osiągnięcia odpowiedniej przejrzystości budżetu zadaniowego, tworzy się najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej – działania. Obejmować one będą wszystkie ważniejsze elementy procesu osiągnięcia celów podzadania oraz celów szczegółowych zadań.

Uchodźców, zarówno w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków, jak i obsługi obu Rad przypisywano do tego podzadania w oparciu o planowany średni wydatek na jednego pracownika KPRM oraz liczbę planowanych osób, realizujących dane podzadanie.

Według złożonych wyjaśnień, działań w układzie zadaniowym budżetu KPRM na 2009 r. nie wyodrębniono, gdyż w procedurach planowania takiego obowiązku nie określono. Obowiązek wyodrębnienia działań określono wprost dopiero do planowania budżetu zadaniowego na 2010 r. NIK zwraca uwagę, że realizacja tego obowiązku przyniesie efekty, jeżeli dla każdego działania zostanie określony rzeczywisty koszt jego realizacji oraz miernik, za pomocą którego możliwe będzie bieżące monitorowanie i rozliczanie wykonawców. Pozwoli to na precyzyjne określenie i analizę kosztów zadań i podzadań, a także mierników ich realizacji.

7. NIK pozytywnie z zastrzeżeniami opiniuje funkcjonujący w KPRM system rachunkowości oraz skuteczność systemu kontroli finansowej. Zastrzeżenia dotyczyły m.in. prowadzonych w KPRM, w ramach funkcjonującego systemu rachunkowości, komputerowych ksiąg rachunkowych, w których nie zapewniono automatycznej kontroli ciągłości numeracji dziennika, co naruszało art. 14 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>19</sup> (zwanej dalej uor). Ustalono, że w dzienniku częściowym za miesiąc listopad brak było dwóch pozycji dziennika.

Komputerowy system księgowy umożliwiał sporządzenie dziennika zdarzeń dopiero po zaksięgowaniu wszystkich dowodów i zamknięciu miesiąca, po uruchomieniu funkcji „numeracja operacji księgowych”, co skutkowało tym, że kontrolerom do badania ksiąg nie udostępniono zapisów<sup>20</sup> w dzienniku operacji za miesiąc grudzień, a w konsekwencji uniemożliwiło to kontrolę prawidłowości zapisów w tym miesiącu.

Na ocenę skuteczności funkcjonujących w KPRM systemu rachunkowości i kontroli finansowej wpływ miały wyniki badania bezpośredniego próby 234 dowodów księgowych na łączną kwotę 14 473,9 tys. zł, wybranych metodą MUS (83 dowody na kwotę 13 266,0 tys. zł) oraz w sposób celowy (151 dowodów na kwotę 1 207,9 tys. zł). W wyniku badania próby w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji w 16 dowodach i zapisach księgowych, których wartość wynosiła 4 695,8 tys. zł, stwierdzono nieprawidłowości polegające na dokonywaniu zapisów w ewidencji księgowej niezgodnie z dokumentami źródłowymi w zakresie daty operacji, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 uor. Powyższe błędy skutkowały negatywną opinią w zakresie formalnej poprawności dowodów i zapisów księgowych.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>20</sup> Ani w formie elektronicznej ani w formie wydruku.



Obowiązujący w KPRM system kontroli finansowej nie zapewniał sprawnego obiegu dokumentów finansowo-księgowych i powodował, że czas od momentu wpływu dokumentu do KPRM do momentu przekazania go do komórki finansowej wynosił nawet 31 dni. Uregulowanie § 35 ust. 7 zarządzenia Nr 25 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dowodów księgowych w KPRM nakazujące przekazywanie dokumentów finansowo-księgowych do komórki finansowej „*nie później niż 3 dni robocze przed upływem terminu płatności*” skutkuje tym, że dowody, które miały wyznaczony długi termin płatności były ujmowane w księgach rachunkowych w miesiącu innym niż wskazywała na to data operacji, co było niezgodne z art. 20 ust.1 uor. Dotyczy to 16 dowodów na kwotę 875,9 tys. zł.

Pozytywnie natomiast NIK opiniuje wiarygodność prowadzonych w KPRM ksiąg rachunkowych. Dane wykazane w sporządzonych przez KPRM rocznych sprawozdaniach budżetowych za 2009 r.: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz kwartalnych sprawozdaniach Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywach finansowych i Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za okres od początku roku do 31 grudnia 2009 r., były zgodne z ewidencją księgową. Sprawozdania te przedstawiały rzetelne dane o zrealizowanych dochodach i wydatkach oraz o stanie należności i zobowiązań, w związku z czym NIK bez zastrzeżeń opiniuje ww. sprawozdania.

8. NIK ocenia jako działanie nielegalne przetrzymywanie środków budżetowych przeznaczonych na wydatki z funduszu dyspozycyjnego na odrębnym rachunku bankowym, który funkcjonował od 1992 r. na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 1992 r. ze zmianami. Z uwagi na fakt, iż wydatki dokonywane z § 4710-Fundusz dyspozycyjny były wydatkami ze środków budżetu państwa, ich przekazywanie na odrębny rachunek bankowy (w banku komercyjnym) było niezgodne z art. 160 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, który nakładał obowiązek prowadzenia rachunków bieżących związanych z obsługą budżetu państwa w Narodowym Banku Polskim. Ostatnio obowiązująca umowa na prowadzenie m.in. ww. rachunku bankowego zawarta została pomiędzy KPRM a Kredyt Bank S.A. w Warszawie w dniu 23 stycznia 2007 r. W 2009 r. z rachunku bieżącego KPRM na ww. rachunek przelano łącznie 1 000,0 tys. zł. Oprocentowanie rachunku w 2009 r. wynosiło zaledwie 0,25 %. W trakcie kontroli, w dniu 19 marca 2010 r. KPRM wystąpiła do Banku o zamknięcie ww. rachunku bankowego.

Ustalono także, że KPRM w 2009 r. posiadała rachunek pomocniczy sum na zlecenie, który założony został w sierpniu w 2005 r. w Kredyt Bank S.A., na którym gromadzone były środki pochodzące z zysku CO KPRM. Środki ww. rachunku bankowego przeznaczone były na wydatki

i zakupy inwestycyjne dla KPRM i CO KPRM. Na dzień 1 stycznia 2009 r. stan środków na ww. rachunku bankowym wyniósł 45 577,7 tys. zł, a na dzień 31 grudnia 2009 r. 54 154,0 tys. zł. W 2009 r. oprocentowanie rachunku wynosiło również 0,25 %. Naliczone w 2009 r. odsetki stanowiły kwotę 133 769,78 zł. NIK ocenia jako niegospodarne utrzymywanie ww. środków na rachunku bieżącym o tak niskim oprocentowaniu za co odpowiedzialność ponosi Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego i Główny Księgowy KPRM. Od dnia 12 marca 2010 r. zmieniono oprocentowanie tego rachunku na 2,5 %. W przypadku utrzymywania tych środków w 2009 r. na rachunku bankowym o oprocentowaniu 2,5 %, wg wyliczenia NIK, odsetki byłyby większe o około 1 200,0 tys. zł<sup>21</sup> od faktycznie uzyskanych. W związku z powyższym, w ocenie NIK, o co najmniej taką kwotę uszczuplone zostały dochody budżetu państwa. NIK zwraca uwagę, że obecne oprocentowanie rachunku sum na zlecenie wobec szerokiej oferty rynku usług bankowych powinno zostać poddane analizie pod kątem możliwości uzyskania rozwiązań korzystniejszych z punktu widzenia uzyskiwania dochodów budżetu państwa z tytułu lokowania wolnych środków publicznych. Na utrzymywanie przez KPRM środków na rachunkach bankowych o niskim oprocentowaniu NIK zwracała już uwagę w roku poprzednim<sup>22</sup>.

NIK zwraca uwagę, że zobowiązania wynikające z 70, tj. 29,9 % zbadanych dowodów księgowych na łączną kwotę 12 836,3 tys. zł, zostały uregulowane od 6 do 34 dni wcześniej, niż wynikało to z umownego terminu zapłaty. Zdaniem NIK wcześniejsze regulowanie zobowiązań, szczególnie w świetle pisma Ministra Finansów z dnia 30 marca 2009 r. (numer BP 2/4113/3/2009/1934), jest niecelowe. W piśmie tym Minister Finansów poinformował Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów m.in., że miesięczne oraz dodatkowe zapotrzebowania na środki finansowe zgłaszane przez dysponentów głównych powinny uwzględniać faktyczne terminy płatności.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) podjęcie skutecznych działań zmierzających do skrócenia czasu obiegu dokumentów księgowych, w celu zapewnienia ewidencji operacji gospodarczych w okresach sprawozdawczych, w których wystąpiły,
- 2) zapewnienie ciągłości numeracji pozycji księgowych w dzienniku,
- 3) dokonywanie w księgach rachunkowych zapisów, w zakresie daty dokonania operacji gospodarczych, zgodnych z dokumentami źródłowymi.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego

---

<sup>21</sup> Przy oprocentowaniu wynoszącym 0,25% uzyskano odsetki bankowe w kwocie 133 769,79 zł. Ponieważ oprocentowanie tego rachunku bankowego wzrosło dziesięciokrotnie uzyskane odsetki wyniosłyby 1 337 697,90 zł. Powstałe uszczuplenia wynoszą 1 337 697,90 zł minus 133 769,79 = 1 203 928,11 zł.

<sup>22</sup> Powyższa uwaga dotyczyła rachunku bankowego utworzonego do obsługi projektu pn.: „Kampania informacyjna na rzecz postaw otwarcia, sprzyjających transformacji systemowej gospodarki polskiej”.

wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

