



**Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Administracji  
Publicznej**

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2010 r.

**Pan  
Maciej Berek  
Prezes  
Rządowego Centrum Legislacji**

KAP-4100-11-01/2010

**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. kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji, zwane w dalszej treści RCL.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 7 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji.**

Podstawę do pozytywnej oceny stanowi w szczególności zrealizowanie wydatków w zaplanowanych wysokościach i zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, określonymi w art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>, rzetelne prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej oraz rzetelne i terminowe sporządzanie obowiązujących RCL sprawozdań budżetowych.

**1.** Dochody budżetowe części 75 określone pierwotnie w kwocie 11,0 tys. zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r.<sup>3</sup> nie zostały zmienione. Dochody zrealizowano w kwocie 42,2 tys. zł, tj. o 31,2 tys. zł wyższej od planowanej (o 283,6 %).

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

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

W 2009 r. osiągnięto nieplanowane dochody, m.in. z tytułu zapłaty kar umownych za nieterminową realizację dwóch umów (18,5 tys. zł) oraz zwrotu przez ZUS nadpłaconych składek za lata ubiegłe (7,0 tys. zł) i zwrotu przez pracownika otrzymanego dofinansowania kosztów szkolenia z powodu wcześniejszego rozwiązania przez niego umowy o pracę (4,5 tys. zł). Dochodów tych, zdaniem NIK, nie można było przewidzieć na etapie planowania. Wyniki badania 62,8 % uzyskanych dochodów wykazały, że zostały one prawidłowo ustalone, naliczone i ujęte w ewidencji księgowej. Na koniec 2009 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty oraz należności długoterminowe. W 2009 r. w RCL nie dokonywano umorzeń, zaniechań poboru, odroczeń i rozłożenia na raty należności budżetu państwa. Nie stwierdzono przypadków dopuszczenia do przedawnienia takich należności.

2. Wydatki budżetowe części 75, określone pierwotnie w kwocie 19 325,0 tys. zł, zostały w lutym 2009 r. zwiększone środkami z rezerwy celowej o kwotę 3 249,9 tys. zł oraz zmniejszone w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej o kwotę 600,0 tys. zł do wysokości 21 974,9 tys. zł. Zmniejszenie było efektem wdrożonej w RCL od lutego 2009 r. decyzji Rady Ministrów o czasowym ograniczeniu kwoty wydatków budżetu państwa w 2009 r., i dotyczyło wydatków majątkowych (150 tys. zł) i bieżących (450 tys. zł). Ograniczenia te nie wpłynęły na funkcjonowanie i realizację zadań RCL gdyż w trakcie roku budżetowego uzyskano oszczędności finansowe w wyniku prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych na zakupy majątkowe oraz w wydatkach na opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy w związku z przekroczeniem przez niektórych pracowników kwoty stanowiącej podstawę ich naliczania. Ujęte w znowelizowanej ustawie budżetowej wydatki w części 75 zostały w trakcie roku, w wyniku dokonanej przez Pana Prezesa blokady wydatków, zmniejszone do kwoty 21.574,9 tys. zł. Zrealizowano wydatki w wysokości 21 461,0 tys. zł, co stanowiło 99,5 % planu po zmianach. Na koniec 2009 r. w części 75 wystąpiły zobowiązania niewymagalne w kwocie 1 330,8 tys. zł, głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2008 r. (15 934,4 tys. zł) poniesione w 2009 r. wydatki wzrosły o 34,7 %. Wzrost wydatków wynikał głównie z realizacji nowych zadań, nałożonych na RCL ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>. Dotyczyły one m.in. opracowywania rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy Rady Ministrów oraz analizowania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 42, poz. 337. W art. 1 pkt 2 tej ustawy określono obowiązki RCL w zakresie obsługi prawnej Rady Ministrów.

Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji w szczególności w zakresie wpływu na polski system prawa. RCL zobowiązane zostało również do bezpłatnego udostępniania na swoich stronach internetowych Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego<sup>5</sup> do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego.

W 2009 r. budżet części 75 zwiększono środkami z rezerwy celowej budżetu państwa o kwotę 3 249,9 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie od dnia 1 stycznia 2009 r. wydatków na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) dla 30 nowo zatrudnionych osób. Przyznane środki zostały wydatkowane w kwocie 2.464,3 tys. zł, zgodnie z ich przeznaczeniem. Głównymi przyczynami niepełnego wykorzystania środków były trudności w pozyskaniu wysokiej klasy specjalistów oraz późniejsze, w stosunku do zakładanego, obsadzanie etatów. Dysponent części 75 już na etapie nowelizacji ustawy budżetowej zgłosił ograniczenia wydatków w ramach środków przyznanych z rezerwy celowej o kwotę 355,0 tys. zł. Ponadto, decyzją z dnia 29 października 2009 r., dokonał blokady nadmiaru środków pochodzących z ww. rezerwy na kwotę 400,0 tys. zł. Po uwzględnieniu ww. zmian kwota przyznanej rezerwy wyniosła 2.494,9 tys. zł, co oznacza, że została wykorzystana w 98,8 %.

Realizując uprawnienia dysponenta głównego, Prezes RCL dokonał w 2009 r. zmian planu wydatków polegających na przeniesieniu kwot (12 decyzji na łączną kwotę 791,3 tys. zł) pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału, zgodnie z art. 148 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Powyższe przeniesienia były celowe i poprzedzone analizą wykonania planu wydatków.

W 2009 r. dysponent części 75 występował do Ministra Finansów o zasilenie w środki budżetowe, biorąc pod uwagę kwoty środków pozostających na rachunku w poszczególnych miesiącach, w wysokościach świadczących o rozeznaniu potrzeb w zakresie realizacji wydatków. Niewykorzystane w 2009 r. środki budżetowe w kwocie 113,9 tys. zł (tj. 0,5 % środków otrzymanych z Ministerstwa Finansów) zostały zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminie określonym w § 14 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>6</sup>.

**2.1.** Przeciętne zatrudnienie w części 75 wyniosło 144 osoby, tj. 86,2 % planu po zmianach, a wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 15 482,0 tys. zł (tj. 99,5 % planu

---

<sup>5</sup> Obowiązek ten wprowadzony został postanowieniami art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 10 września 2009 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 190, poz. 1473) od 1 stycznia 2010.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

po zmianach). Niepełne wykorzystanie etatów obok trudności w pozyskaniu pracowników o wymaganych kwalifikacjach, spowodowane było również obsadzeniem stanowiska wiceprezesa RCL dopiero w połowie listopada 2009 r. oraz rozwiązaniem stosunku pracy z sześcioma pracownikami (w tym z czterema z ich inicjatywy). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2009 r. wyniosło 8 959 zł (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) i było o 8,9 % wyższe niż w 2008 r.

**2.2.** Na zakupy towarów i usług wydatkowano w 2009 r. kwotę 2.123,1 tys. zł, tj. 99,3 % planu po zmianach. Na zakupy majątkowe wydatkowano 1 280,0 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach. W ramach poniesionych wydatków, zgodnie z planem rzeczowo-finansowym, sfinansowano m.in. niezbędne na potrzeby realizacji nowych zadań zakupy: sprzętu, oprogramowania, systemów zabezpieczeń oraz systemu zarządzania dokumentami dla Departamentu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

Wyniki szczegółowej kontroli wydatków (w tym majątkowych) na łączną kwotę 2 143,2 tys. zł, tj. 10,0 % wydatków ogółem poniesionych w 2009 r. wykazały, że dokonano ich w ramach planu finansowego po zmianach, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Poniesienie wydatków poprzedzone było analizą konieczności ich dokonania. Wydatki wynikały z zawartych umów i były dokonywane po uzyskaniu pisemnej akceptacji Głównego Księgowego RCL. Płatności dokonywano zgodnie z zawartymi umowami i prawidłowo ujmowano w ewidencji finansowo-księgowej.

**3.** Wynikający z art. 153 ust. 2 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych obowiązek nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu realizowany był w formie kwartalnych, pisemnych analiz wykonania planu dochodów i wydatków oraz zatrudnienia.

W 2009 r. audytor wewnętrzny zrealizował trzy zadania audytowe przewidziane planem oraz jedno zadanie doradcze. Wyniki przeprowadzonych audytów, w tym zalecenia i rekomendacje były przedstawiane Prezesowi RCL, który podejmował działania w celu ich realizacji.

**4.** System rachunkowości RCL spełniał wymogi określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>7</sup>, a przyjęty w jednostce zakładowy plan kont był dostosowany do wymogów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

Procedury kontroli finansowej ustalone zostały w formie pisemnej przez Prezesa RCL, zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych.

NIK pozytywnie opiniuje skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli finansowej oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych w RCL. Opinia powyższa wynika z badania bezpośredniego 89 dowodów i zapisów księgowych na łączną kwotę 2 143,2 tys. zł, z tego o wartości 2 019,8 tys. zł wybranych metodą statystyczną uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS) oraz o wartości 123,1 tys. zł dobranych celowo. Badanie próby w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji dowodów księgowych nie wykazało nieprawidłowości. Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w księgach wykazało, że zostały one ujęte we właściwej wartości, we właściwym okresie sprawozdawczym oraz na właściwych kontach syntetycznych i analitycznych.

5. Roczne sprawozdania budżetowe za 2009 r.: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń i Rb-N o stanie należności, zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej. NIK opiniuje bez zastrzeżeń ww. sprawozdawczość roczną RCL. Powyższe sprawozdania zostały przesłane do Ministerstwa Finansów w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>9</sup>.

6. Kontrola wykazała, że dysponent części 75, zgodnie z art. 124 pkt 9 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienia budżetu w układzie zadaniowym obejmujące realizację zadania „Obsługa merytoryczna, techniczna i kancelaryjno-biurowa Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów (zadanie 1.3) w ramach funkcji nr 1 „Zarządzanie państwem”. Dla ww. zadania, oraz realizowanych w jego ramach dwóch podzadań, określono cele i mierniki oraz planowane wydatki, które były aktualizowane w trakcie roku w związku ze zmianami planu wydatków. Dla rozliczenia wydatków w układzie zadaniowym, w RCL prowadzona była wyodrębniona ewidencja księgowa na koncie 930.

Badaniem objęto prawidłowość doboru i zdefiniowania celu oraz sposób określenia mierników i ich wartości bazowej i docelowej, który dysponent części 75 zamierzał osiągnąć w wyniku realizacji podzadania 1.3.2. „Obsługa prawna Rady Ministrów”. Tytuł oraz treść

---

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

określonego celu podzadania, tj. „tworzenie dobrego prawa”, odzwierciedlały priorytety i obszar działalności dysponenta części 75, określone w załączniku nr 63 (*Szczegółowe zasady sporządzania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009*) 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.<sup>10</sup> Jako miernik realizacji celu podzadania 1.3.2. ustalono wyrażoną w procentach proporcję pomiędzy liczbą projektów ustaw, rozporządzeń RM i Prezesa RM opracowanych lub opiniowanych przez RCL do aktów prawnych tego typu uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją lub innymi aktami, a jego wartość ustalono na ponad 98 %. Taka definicja miernika jest nieprecyzyjna gdyż w dosłownym jej rozumieniu osiągnięcie założonej wartości byłoby możliwe tylko wtedy, gdy liczba aktów prawnych uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją lub innymi aktami byłaby wyższa od liczby opracowanych lub opiniowanych przez RCL aktów prawnych. NIK zwraca uwagę na konieczność zmiany powyższej definicji z uwzględnieniem stosowanej w RCL rzeczywistej jej interpretacji wyrażonej w wyjaśnieniach złożonych przez Dyrektora Biura Finansowego. Miernik ten, jak wyjaśniono, liczono jako proporcję aktów prawnych niekwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny do wszystkich aktów prawnych opiniowanych i opracowywanych przez RCL. Założona wartość miernika została osiągnięta i w 2009 r. wyniosła 98,9 %. Na realizację podzadania wydatkowano 17 632,0 tys. zł (tj. 99,3 % planu po zmianach).

Według złożonych wyjaśnień na realizację tego podzadania składały się trzy działania, które zostały zdefiniowane w regulaminie organizacyjnym RCL, tj.:

- opracowywanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów,
- opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów prawnych,
- analiza i monitorowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Jako mierniki dwóch pierwszych działań przyjęto miernik określony dla podzadania, natomiast jako miernik trzeciego działania określono wskaźnik procentowy orzeczeń przeanalizowanych w terminie. Nie określono natomiast kosztów realizacji poszczególnych działań. NIK uwzględnia fakt, że koszty takie należy określać w odniesieniu do układu zadaniowego budżetu RCL na 2010 r. stosownie do obowiązku sformułowanego wprost dopiero w przepisach określających metodykę opracowania budżetu zadaniowego na rok 2010.

---

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 87, poz. 537.

Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej NIK, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwagi.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwagi 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 ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.