



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Józef Górny**

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2011 r.

**Pan  
Jerzy Miller  
Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji**

KAP-4100-11-01/2011

### **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 dnia 3 stycznia do dnia 28 marca 2011 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 80 - Regionalne izby obrachunkowe.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**. Zawarta w nim ocena wykonania budżetu państwa w części 80 została sformułowana na podstawie wyników niniejszej kontroli oraz kontroli przeprowadzonych w czterech Regionalnych Izbach Obrachunkowych (zwanych dalej RIO) w: Białymstoku, Katowicach, Łodzi i Rzeszowie (dysponenci trzeciego stopnia). Wyniki kontroli czterech ww. RIO przedstawione zostały w wystąpieniach pokontrolnych przekazanych Prezesom tych RIO<sup>2</sup>.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2010 r. budżetu państwa przez dysponenta głównego części 80 - Regionalne izby obrachunkowe. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że w części 80 budżetu państwa rzetelnie zaplanowano**

---

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

<sup>2</sup> Wystąpienia pokontrolne skierowane zostały: do Prezesa RIO w Białymstoku w dniu 11 kwietnia 2011 r. (znak LBI-4100-05-01/2011 P10/018), do Prezesa RIO w Katowicach w dniu 7 kwietnia 2011 r. (znak LKA-4100-07-01/2011/P/10/018), do Prezesa RIO w Łodzi w dniu 5 kwietnia 2011 r. (znak LLO-4100-04-01/2011 P/10/018), do Prezesa RIO w Rzeszowie w dniu 11 kwietnia 2011 r. (znak LRZ-4100-05-01/2011 P/10/018).

i zrealizowano dochody budżetowe, a wydatków dokonywano w sposób celowy i gospodarny. NIK pozytywnie oceniła też sprawozdawczość roczną, wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz skuteczność funkcjonujących w RIO systemów rachunkowości i ustalonych, w ramach mechanizmów kontroli zarządczej, procedur kontroli finansowej.

**1.** Dochody budżetu państwa zaplanowane w ramach części 80 w kwocie 333,0 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 704,2 tys. zł, co stanowiło 211,5% kwoty planowanej. Wyższe wykonanie dochodów wynikało z likwidacji<sup>3</sup> rachunków dochodów własnych w związku z czym uzyskano nieplanowane wpływy z realizacji usług szkoleniowych i doradczych (297,5 tys. zł) oraz wpłaty nadwyżki środków własnych (79,4 tys. zł). Pozostałe dochody uzyskano głównie z tytułu zwrotów kosztów postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (184,0 tys. zł) oraz wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych (84,4 tys. zł). Szczegółowe badania próby dochodów na kwotę 236,9 tys. zł przeprowadzone w kontrolowanych RIO wykazało, iż zostały one prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych, pobrano je w prawidłowej wysokości i terminowo odprowadzono na centralny rachunek bieżący budżetu państwa<sup>4</sup>. Na koniec 2010 r. wystąpiły w części 80 należności w kwocie 167,8 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 163,3 tys. zł. Dotyczyły one głównie odsetek i kosztów procesowych na kwotę 156,1 tys. zł zasądzonych wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie na rzecz RIO w Kielcach<sup>5</sup>. W 2010 r. w części 80 nie dokonywano zaniechań poboru, odroczeń należności oraz nie wystąpiło przedawnienie należności. Izby dokonały umorzeń należności z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych na łączną kwotę 0,5 tys. zł.

**2.** Wydatki budżetu państwa dla części 80 zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 102 552,0 tys. zł w trakcie roku, w wyniku przeniesień środków z rezerw celowych budżetu państwa (74,4 tys. zł) oraz dokonanego przez Ministra Finansów przeniesienia pomiędzy częściami budżetowymi<sup>6</sup>, zwiększone zostały do kwoty 102 767,6 tys. zł. Wprowadzone w trakcie 2010 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i upoważnionych Prezesów RIO zmiany planu wydatków, polegające na przeniesieniach kwot pomiędzy rozdziałami

---

<sup>3</sup> Zmiany wprowadzone na podstawie art. 18 pkt 1 i art. 93 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

<sup>4</sup> W terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.).

<sup>5</sup> Zaległość jest egzekwowana przez Komornika Sądowego.

<sup>6</sup> Z części 17 budżetu państwa.

i paragrafami klasyfikacji budżetowej, zostały dokonane zgodnie z postanowieniami art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup>.

Wydatki zrealizowano w wysokości 102 634,8 tys. zł, (w tym z rezerw celowych kwotę 56,3 tys. zł), co stanowiło 99,9% planu po zmianach i 75,7% przyznanych środków z rezerw. Największe wydatki poniesiono na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (80,6% wydatków ogółem), zakup towarów i usług (8,2% wydatków ogółem) wynagrodzenia bezosobowe (3,1% wydatków ogółem) oraz krajowe podróże służbowe (3,0% wydatków ogółem). Wydatki z rezerw celowych budżetu państwa poniesiono na współfinansowanie pięciu projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Niższa realizacja wydatków z rezerw wynikała z odstąpienia od realizacji jednego projektu przez RIO we Wrocławiu oraz ograniczenia zakresu projektów szkoleniowych przez RIO w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi i Gdańsku, w związku z mniejszą niż pierwotnie zakładano liczbą uczestników szkoleń bądź studiów podyplomowych. Szczegółowym badaniem w RIO objęto wydatki poniesione z rezerw celowych w kwocie 23,8 tys. zł (tj. 42,3 % wydatków z rezerw celowych) i ustalono, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Na koniec 2010 r. w części 80 wystąpiły wyłącznie zobowiązania niewymagalne w wysokości 6 384,2 tys. zł, głównie z tytułu wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Zasilenia rachunku bankowego dysponenta głównego części 80 realizowane były do wysokości planu po zmianach. Bezpośrednie badanie wpływu środków w odniesieniu do stanu środków na ww. rachunku na koniec poszczególnych miesięcy 2010 r. nie wykazało przypadków zapotrzebowania środków w nadmiernej wysokości. Niewykorzystane w 2010 r. środki w wysokości 132,1 tys. zł zostały zwrócone do budżetu państwa w terminie określonym w § 16 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>8</sup>.

**2.1.** Przeciętne zatrudnienie w części 80 w 2010 r. wykazane w sprawozdaniu Rb-70 wyniosło 1 301 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe od planu po zmianach o 118 osób, tj. o 9,1%. W odniesieniu do 2009 r. zatrudnienie było wyższe o 1 osobę tj. o 0,1%.

Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 71 299,9 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach oraz 95,7% wydatków zrealizowanych w 2009 r. W 2010 r. przeciętne wynagrodzenie przypadające na jednego zatrudnionego<sup>9</sup> wyniosło 4 567,00 zł (z tego

---

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 245 poz. 1637

<sup>9</sup> Wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

w grupie etatowych członków Kolegium RIO 7 720,20 zł, a w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń 3 997,60 zł) i było wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2009 r. o 4,5%.

**2.2.** W 2010 r. na realizację wydatków bieżących w części 80 wykorzystano kwotę 100 132,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, głównie na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi). Wydatki na zakup towarów i usług<sup>10</sup> zrealizowano w kwocie 8 379,8 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach.

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 2 381,4 tys. zł, tj. 96,4% planu po zmianach. Przeznaczono je głównie na termomodernizację budynku RIO w Poznaniu (771,4 tys. zł), oraz zakup sprzętu komputerowego m.in. w RIO w Bydgoszczy (278,0 tys. zł), RIO w Lublinie (265,4 tys. zł) oraz RIO w Warszawie (239,9 tys. zł).

Przeprowadzona w RIO szczegółowa kontrola wydatków na kwotę 1 987,3 tys. zł (w tym 215,7 tys. zł na wydatki majątkowe), wykazała, że zrealizowane je w sposób celowy i gospodarny. Badanie trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 210,8 tys. zł wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>11</sup>. Niezgodnie z planem finansowym zrealizowano wydatki w RIO w Białymstoku w łącznej kwocie 47,4 tys. zł finansując:

- w okresie od stycznia do lipca 2010 r. wpłaty na PFRON w łącznej kwocie 15,4 tys. zł ze środków na wynagrodzenia (§ 4010)<sup>12</sup>, zamiast ze środków na PFRON (§ 4140),
- w okresie od 8 do 28 grudnia 2010 r. wydatki przekraczające łącznie o 32,0 tys. zł wysokość wydatków określoną w planie finansowym na: krajowe podróże służbowe (o 12,0 tys. zł), składki na ubezpieczenia społeczne (o 9,6 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (o 4,3 tys. zł), wpłaty na PFRON (o 2,4 tys. zł), zakup licencji i oprogramowania (o 2,1 tys. zł) oraz zakup usług pozostałych (o 1,6 tys. zł)<sup>13</sup>.

Było to niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych i stanowiło przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. naruszeniu dyscypliny finansów publicznych<sup>14</sup>, dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem jego zakresu, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

---

<sup>10</sup> Wydatki ewidencjonowane w §§ 421-430, 434-440 oraz 474-475.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>12</sup> Prezes RIO w Białymstoku dokonał zmiany planu finansowego w tym zakresie w dniu 6 sierpnia 2010 r.

<sup>13</sup> Prezes RIO w Białymstoku dokonał zmiany planu finansowego w tym zakresie w dniu 29 grudnia 2010 r.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

3. W ustawie budżetowej na 2010 r. w części 80 nie planowano wydatków w budżecie środków europejskich. W wyniku dokonanych w trakcie roku zmian<sup>15</sup>, plan finansowy wydatków budżetu środków europejskich ustalono w wysokości 1 221,4 tys. zł. Wprowadzone w trakcie 2010 r. zmiany planu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 171 ustawy o finansach publicznych.

Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w kwocie 1 006,2 tys. zł (z tego z rezerwy celowej 317,6 tys. zł), tj. 82,4% planu po zmianach i 75,4% przyznanych środków z rezerwy. Poniesiono je na realizację pięciu projektów szkoleniowych w ramach PO KL. Główne powody planowanej realizacji ww. wydatków przedstawiono w pkt 2 wystąpienia.

4. Kontrola wykazała, że dysponent główny sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu państwa w części 80, stosownie do przepisów art. 175 ustawy o finansach publicznych dokonując kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych przez poszczególne RIO. Wyniki ww. analiz m.in. stanowiły podstawę do podejmowanych decyzji o przeniesieniach wydatków pomiędzy poszczególnymi Izbami, co m.in. zapobiegło powstaniu zobowiązań wymagalnych w RIO w Krakowie. Przeprowadzono również dwie kontrole problemowe w RIO w Lublinie i w Gdańsku.

5. Dysponent części 80, zgodnie z art. 124 pkt 9 poprzedniej ustawy o finansach publicznych<sup>16</sup>, dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienie budżetu w układzie zadaniowym, obejmujące jedno zadanie i jedno podzadanie w ramach funkcji nr 4 *Zarządzanie finansami państwa* wraz z opisem celów i miernika wykonania oraz kosztów realizacji. Wydatki budżetu w układzie zadaniowym były na bieżąco korygowane stosownie do zmian wprowadzonych w budżecie części 80 sporządzonego w układzie tradycyjnym. Zdaniem NIK, określone w ramach zadania *Nadzór i kontrola podmiotów wydających środki publiczne* podzadanie *Nadzór i kontrola działalności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych* oraz jego cel tj. *Zapewnianie legalności działań jednostek sektora finansów publicznych oraz eliminowanie występujących nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, odzwierciedlały priorytety i obszar działalności RIO. Cel został sformułowany zgodnie ze standardami definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie

---

<sup>15</sup> Przeniesienia kwot z rezerw celowych oraz pomiędzy częściami budżetowymi.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), obowiązująca w trakcie opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2010 r.

wydatków określonymi przez Ministra Finansów w formie komunikatu<sup>17</sup>. Dla podzadania wyodrębnione zostały cztery działania, zgodnie z pkt 88 szczegółowych zasad opracowania materiałów do ustawy budżetowej na 2010 r.<sup>18</sup>. Miernik podzadania, tj. *relacja sumy zbadanych uchwał, zarządzeń oraz wydanych opinii, ilości przeprowadzonych kontroli, ilości przeszkolonych osób i otrzymanych sprawozdań, ilości zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz posiedzeń regionalnych komisji orzekających w odniesieniu do poniesionych wydatków* został ustalony na poziomie 3,9 i osiągnięty na poziomie 4,3<sup>19</sup>. NIK podobnie jak w 2009 r. zwraca uwagę, że miernik ten nie mierzy stopnia osiągnięcia celu podzadania, np. w zakresie wyeliminowania nieprawidłowości.

**6.** Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych (w odniesieniu do rocznych i bieżących sprawozdań budżetowych) oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania ustanowionych w kontrolowanych RIO procedur kontroli finansowej.

Ocena powyższa wynika z badania systemu rachunkowości, przeglądu analitycznego ksiąg oraz z bezpośredniego badania 621 dowodów i zapisów księgowych o łącznej wartości 3.779,90 tys. zł (z tego 583 dowodów wybranych metodą monetarną<sup>20</sup> oraz 38 dowodów dobranych celowo<sup>21</sup>). Badania próby w zakresie poprawności formalnej dowodów oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji nie wykazało nieprawidłowości. Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w urządzeniach księgowych wykazało, że zostały one ujęte we właściwej wartości, we właściwym okresie sprawozdawczym oraz ze wskazaniem odpowiednich kont i podziałek klasyfikacji. Stwierdzone w tym zakresie błędy formalne w RIO w Katowicach i Białymstoku dotyczyły błędnych dat operacji gospodarczych, dokumentów i zapisów księgowych, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1-2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>22</sup>. Dotyczyło to łącznie 50 dokumentów na kwotę 43,7 tys. zł.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Komunikat nr 9 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010 (Dz. Urz. MF Nr 8, poz. 48).

<sup>18</sup> Określonym w załączniku nr 77 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2010 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.).

<sup>19</sup> Wartość liczbowa miernika stanowi iloraz liczby podjętych działań (wskazanych w mierniku) do kwoty planowanych wydatków. Wskazuje na liczbę ww. działań, sfinansowanych za kwotę 1 tys. zł.

<sup>20</sup> Metoda statystyczną, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji – (tzw. MUS), zastosowana przez wszystkie kontrolowane jednostki.

<sup>21</sup> Metoda niestatystyczna zastosowana w RIO w Łodzi.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>23</sup> W tym: 39 dowodów na łączną kwotę 38,1 tys. zł w RIO w Katowicach, gdzie brak było daty operacji gospodarczej (błąd systematyczny) i 11 dokumentów na łączną kwotę 5,6 tys. zł w RIO w Białymstoku.

Funkcjonujący w RIO w Białymstoku i w Łodzi system rachunkowości spełniał wymogi określone w ustawie o rachunkowości. W RIO w Katowicach i Rzeszowie stwierdzono w tym zakresie braki formalne, polegające na niezamieszczeniu w przyjętych zasadach rachunkowości opisu systemu informatycznego w którym prowadzono księgi rachunkowe oraz niezatwierdzeniu przez kierownika jednostki użytkowanego oprogramowania, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz ust. 2 ustawy o rachunkowości. Ustalone w kontrolowanych RIO procedury kontroli zarządczej, uwzględniały mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych określone w pkt 14 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>24</sup>.

**7.** Inwentaryzacje środków trwałych w drodze spisu z natury w RIO w Białymstoku i Łodzi zostały przeprowadzone zgodnie z art. 26 ustawy o rachunkowości. Uwagi NIK sformułowane w tym zakresie po kontroli RIO w Łodzi dotyczyły niezgodnego z wewnętrznymi uregulowaniami zorganizowania i dokumentowania prac spisowych w tym m.in. nieprawidłowego numerowania i ewidencjonowania arkuszy spisowych, wykazania w arkuszach i protokołach spisowych rozbieżnych dat przeprowadzenia czynności spisowych oraz braku dat na dokumentach potwierdzających przyjęcie na wyposażenie środka trwałego.

**8.** NIK pozytywnie oceniła jednostkowe sprawozdania sporządzone przez cztery kontrolowane RIO. Łączne roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy, Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, Rb-34 sprawozdanie z wykonania planów finansowych dochodów własnych, Rb-N o stanie należności oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzono na podstawie prawidłowo przeniesionych danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych podległych dysponentów środków budżetowych. Sprawozdania te przedstawiają prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów oraz wydatków w 2010 r. Sporządzone sprawozdania jednostkowe i łączne zostały przekazane do dysponenta głównego oraz do Ministra Finansów w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>25</sup> oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>26</sup>. W związku z powyższym, NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną w części 80.

---

<sup>24</sup> Określonych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania ocen i uwagi, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji 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 Najwyższej Izby Kontroli 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 Kolegium NIK.