



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN CICHOSZ

KAP-4100-04-01/2012

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2012 r.

Pan  
Tomasz Arabski  
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

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 2 stycznia do 28 marca 2011 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zwanej dalej *Kancelarią* lub *KPRM* kontrolę, wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 24 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2011 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.** Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności zrealizowanie zaplanowanych dochodów budżetowych, a także zgodne z planem finansowym dokonywanie wydatków budżetowych, udzielanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup>, terminowość i rzetelność rozliczenia umów dotacji oraz kwalifikowalność wydatków. NIK pozytywnie opiniuje też sprawozdawczość roczną. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- wydatkowaniu środków budżetowych w kwocie 77,3 tys. zł na zakup dla pracowników KPRM uprawnień do niższych przejazdów kolejną bez przeprowadzenia analiz celowości i gospodarności takich wydatków,

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82

<sup>2</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., a także obowiązującej wcześniej ustawy w brzmieniu opublikowanym w Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm. Badaniem objęto siedem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych przez Centrum Usług Wspólnych na rzecz KPRM na kwotę 2 159,4 tys. zł oraz siedem postępowań przeprowadzonych przez KPRM na kwotę 9 744,4 tys. zł.

- niedoliczeniu do dochodów pracowników, którzy uzyskali uprawnienia do ulgowych przejazdów kolejowych w celach służbowych kosztów zakupu tych uprawnień, co było niezgodne z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>3</sup>, zwanej dalej *ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych*,
- opłaceniu abonamentu radiowo-telewizyjnego za rok 2011 i 2012 bez uwzględnienia zmian stanu posiadanych odbiorników,
- ustaleniu i utrzymywaniu pogotowia kasowego Kancelarii na poziomie znacznie przewyższającym rzeczywiste zapotrzebowanie na środki gotówkowe,
- niepoinformowaniu Ministra Finansów o dokonanych zmianach planu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę poniżej 100,0 tys. zł, finansowanych w ramach realizowanego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki zwanego dalej *PO KL*, co było niezgodne z art. 171 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>, zwanej dalej *ustawą o finansach publicznych*,
- niezapewnieniu sprawnego obiegu dokumentów księgowych pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędu, w wyniku czego cztery dowody księgowe na łączną kwotę 2 764,6 tys. zł zostały ujęte w księgach rachunkowych w niewłaściwych okresach sprawozdawczych,
- uregulowaniu zobowiązania na kwotę 748,2 tys. zł, 11 dni po upływie terminu wymagalności,
- zakwalifikowaniu jednego wydatku na kwotę 77,3 tys. zł do niewłaściwych podziałek klasyfikacji budżetowej, co miało wpływ na bieżącą i roczną sprawozdawczość budżetową.

Zgodnie z przyjętymi w NIK kryteriami dokonywania oceny, nie spowodowało to jednak obniżenia oceny.

1. Dochody budżetowe w części 16 zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2011<sup>5</sup> w wysokości 2 180,0 tys. zł zostały zrealizowane w łącznej kwocie 36 938,5 tys. zł, czyli prawie siedemnastokrotnie wyższej niż planowano. Powodem tak znacznych różnic w realizacji planu dochodów było odprowadzenie na dochody budżetu państwa nieujętej pierwotnie w planie kwoty 35 103,0 tys. zł ze zlikwidowanego w 2011 r. rachunku pomocniczego na którym gromadzone były środki pochodzące z podziału zysku przeznaczzonego na inwestycje, wypracowanego przez gospodarstwo pomocnicze – Centrum Obsługi KPRM. Pozostałe uzyskane dochody pochodziły m.in. z wpłaty z tytułu rozliczenia zysku CO KPRM za 2010 r. oraz z wypłaty z tytułu ugody zawartej przez KPRM z kontrahentem. Należności na koniec 2011 r. z tytułu dochodów budżetowych w kwocie 1,3 tys. zł stanowiły niezapłacone odsetki za zwłokę w regulowaniu należności.

2. Wydatki budżetu państwa zaplanowane w ustawie budżetowej dla części 16 w kwocie 118 586,0 tys. zł zostały w trakcie roku, w wyniku rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa, zwiększone o 19 329,3 tys. zł do kwoty 137 915,3 tys. zł.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, realizując uprawnienia dysponenta głównego, dokonał w 2011 r. zmian planu wydatków w części 16, polegających na przeniesieniu kwot (19 decyzji na łączną kwotę 8 579,8 tys. zł) pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Zmiany zostały dokonane w sposób celowy. Dysponent części 16, dokonał czterokrotnie zmniejszenia i zwiększenia planu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę poniżej 100,0 tys. zł, finansowanych w ramach realizowanego PO KL. Wbrew dyspozycji art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, dysponent części 16 o dokonanych zmianach nie poinformował Ministra Finansów.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>5</sup> Ustawa budżetowa z dnia 20 stycznia 2011 r. na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150).

Ze względu na nadmiar środków, dysponent części 16, czterokrotnie, dokonał blokad wydatków w kwocie 5 380,0 tys. zł. O podjętych decyzjach, dysponent niezwłocznie poinformował Ministra Finansów.

Wydatki zrealizowano w wysokości 126 647,2 tys. zł, co stanowiło 91,8% planu po zmianach oraz 95,6% planu po zmianach z uwzględnieniem blokad dokonanych przez dysponenta części 16.

Największe kwoty niewykorzystanych środków wystąpiły w zakresie:

- zakupu usług pozostałych (§ 4300), gdzie nie wykorzystano 5 358,3 tys. zł (zrealizowano 82,2% planu wydatków po zmianach), głównie z powodu niższych niż planowano kosztów czarterów samolotów na potrzeby transportu osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie,
- finansowania wynagrodzeń osobowych i pochodnych od wynagrodzeń<sup>6</sup> (w tym ze środków na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich), gdzie nie wykorzystano 2 351,3 tys. zł (zrealizowano 96,5% planu wydatków po zmianach), w związku z niepełną realizacją zatrudnienia<sup>7</sup>.

Z przyznanej kwoty 19 329,3 tys. zł z rezerw budżetu państwa wydatkowano łącznie 13 252,4 tys. zł, tj. 68,6%. Głównym powodem niepełnej realizacji przyznanej kwoty, było niewykorzystanie środków na sfinansowanie kosztów związanych z czarterami samolotów.

W wyniku badania wykorzystania środków z rezerwy ogólnej na kwotę 4 472,8 tys. zł (tj. wszystkie wydatki przeniesione z rezerwy ogólnej) oraz z rezerw celowych na kwotę 3 708,5 tys. zł (tj. 42,2% ogólnej kwoty wydatków przeniesionych z rezerw celowych) ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem.

Na koniec 2011 r., zobowiązania w części 16 budżetu państwa stanowiły łącznie 5 232,3 tys. zł i dotyczyły głównie wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego, płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem Kancelarii oraz realizacją projektu *Modernizacja systemów zarządzania i przepływu informacji w administracji rządowej szczebla centralnego*, realizowanego w ramach PO KL. Zobowiązania wymagalne na koniec 2011 r. nie wystąpiły.

Zasilenie rachunku bankowego KPRM realizowane było stosownie do zgłaszanych zapotrzebowań. Nie stwierdzono przypadków zapotrzebowania środków budżetowych w nadmiernej wysokości. Niewykorzystane na koniec 2011 r. środki budżetu państwa w wysokości 2,5 tys. zł zostały zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa z zachowaniem terminu określonego 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>.

W KPRM ustalono pogotowie kasowe, w celu zapewnienia środków finansowych na pokrycie nieprzewidzianych wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem Kancelarii. Wysokość tych środków określona została na kwotę do 100,0 tys. zł<sup>9</sup>. Badanie gospodarowania środkami gotówkowymi wykazało, że stan środków (wg danych na początek i koniec poszczególnych miesięcy) utrzymywany faktycznie w kasie w 2011 r. był niższy niż ustalone pogotowie kasowe i wynosił 50,0 tys. zł (za wyjątkiem grudnia, kiedy stan środków na koniec miesiąca wyniósł 0,00 zł). Obniżenie stanu pogotowia kasowego miało na celu jego dostosowanie do rzeczywistych potrzeb, jednak jak wykazała kontrola, nie było ono wystarczające. Ustalono bowiem, że

<sup>6</sup> §§ 4010, 402, 404, 4050, 4070, 411, 412

<sup>7</sup> Analizie realizacji planowanych wydatków na wynagrodzenia i pochodne nie poddano nagród wypłaconych osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe realizowanych w rozdziale 75095 – Pozostała działalność.

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

<sup>9</sup> Pogotowie kasowe w KPRM zostało określone w §12 Zarządzenia Nr 9 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji kasowej w KPRM. Środki z pogotowia kasowego nie podlegały codziennym zwrotom na rachunek MF.

najwyższa dzienna kwota wypłat gotówkowych w 2011 r. (z pogotowia kasowego) wyniosła 17,4 tys. zł<sup>10</sup>, a miesięczna 30,3 tys. zł<sup>11</sup>.

**2.1.** Przeciętne zatrudnienie w części 16 w 2011 r. wykazane w sprawozdaniu Rb-70 wyniosło 559 osób<sup>12</sup> (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe od planowanego o 76 osób, tj. o 12,0%. W odniesieniu do 2010 r. zatrudnienie było wyższe o 11 osób, tj. o 2,0%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7 606,70 zł<sup>13</sup> i było wyższe o 5,2% od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2010 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że osobom zajmującym w KPRM kierownicze stanowiska państwowe (tzw. „R”), za 2011 r. wypłacono wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r., spełniając tym samym wymogi zawarte w obowiązujących w 2011 r. przepisach<sup>14</sup>.

**2.2.** Na zakupy towarów i usług wydatkowano kwotę 34 994,0 tys. zł<sup>15</sup>, co stanowiło 84,2% planu po zmianach i 27,6% ogółu wydatków części 16 w 2011 r. Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 554,0 tys. zł<sup>16</sup>, tj. 86,5% planu po zmianach i 0,4% ogółu wydatków w części 16. W 2011 r. zrealizowano jedno zadanie inwestycyjne polegające na modernizacji siedziby Ośrodka Studiów Wschodnich. Zakupy inwestycyjne dotyczyły m.in. systemów komputerowych, sprzętu informatycznego i urządzeń biurowych.

**2.2.1.** KPRM wywiązywała się z obowiązku opłacania abonamentu za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych<sup>17</sup>. W 2011 r. Kancelaria dokonała rocznej opłaty abonamentowej za rok 2011 (w styczniu w kwocie 63 672,65 zł) i za rok 2012 (w grudniu w kwocie 66 106,80 zł). W trakcie kontroli ustalono jednak, że wysokość kwot należnego abonamentu nie została rzetelnie obliczona, gdyż nie uwzględniono w nich zmian stanu posiadania odbiorników. Dopiero w trakcie kontroli Kancelaria podjęła działania w celu ustalenia rzeczywistej ich liczby oraz kwoty należnej opłaty abonamentowej za lata 2011 i 2012. W efekcie tego uzyskano zwrot nadpłaconego abonamentu w kwocie 11 320,50 zł, którą przekazano na rachunek dochodów budżetu państwa.

**2.3.** Dotacje podmiotowe w części 16 - KPRM zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2011 w kwocie 11 956,0 tys. zł, z tego: 3 124,0 tys. zł dla Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej i 8 832,0 tys. zł dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Zostały one przekazane i wykorzystane w planowanej wysokości.

Wydatki na dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich: (§§ 2007, 2009) zaplanowane w łącznej kwocie 6 104,0 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 5 642,1 tys. zł tj. 92,4%. Wykorzystanie środków w kwotach niższych od planowanych wynikało z dokonania przez beneficjentów zwrotu niewykorzystanych do końca 2011 r. środków z dotacji celowych. Ponadto, w związku z późniejszym

---

<sup>10</sup> 17 listopada 2011 r.

<sup>11</sup> w miesiącu lipcu 2011 r.

<sup>12</sup> Analizy wykonania planowanego zatrudnienia i wynagrodzenia w 2011 r. oraz porównania do 2010 r. dokonano z wyłączeniem: rozdziału 75061 z uwagi na ustanowienie przez dysponenta głównego cz. 16 z dniem 1 stycznia 2011 r. dysponenta III stopnia - Ośrodka Studiów Wschodnich.

<sup>13</sup> Analizy wysokości wydatków na wynagrodzenia oraz wysokości przeciętnego wynagrodzenia w 2011 r., oraz porównania z 2010 r. dokonano z wyłączeniem dysponenta III stopnia - OSW oraz nagród wypłaconych osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. 2011 r. Nr 79, poz. 430 ze zm.)

<sup>15</sup> Łącznie z wydatkami na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE, wykazanymi w kolumnie nr 13 załącznika nr 2 „Wydatki budżetu państwa na rok 2011” do ustawy budżetowej na rok 2011.

<sup>16</sup> Łącznie z wydatkami jak w przypisie 15.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.) za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych pobiera się opłaty abonamentowe.

zatwierdzeniem<sup>18</sup> wniosku o płatność jednego z beneficjentów, nie mogła zostać przekazana kolejna transza środków na realizację projektu.

Oprócz ww. kwot Kancelaria przekazała w 2011 r. pięciu podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych dotacje celowe w kwocie 194,8 tys. zł na realizację zadania publicznego pn. *Organizacja spotkań edukacyjnych edukatorów oraz młodzieży polskiej i izraelskiej w Polsce*. Dotacje zostały udzielone na podstawie pisemnych umów, zawartych zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>19</sup>. Beneficjenci wykorzystali 180,5 tys. zł, a pozostałe środki zostały zwrócone w terminach określonych w umowach.

Rozliczenia umów dotacji na realizację ww. zadania publicznego nastąpiły w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>20</sup>. Tym samym KPRM zrealizowała wniosek pokontrolny NIK przedstawiony w wystąpieniu pokontrolnym wykonania budżetu państwa w 2010 r., w którym wskazano na konieczność wyeliminowania przypadków rozliczania dotacji niezgodnie z ww. terminem oraz z zawartymi umowami i zasadami ustalonymi w KPRM.

**3. Wydatki budżetu środków europejskich określone w ustawie budżetowej dla części 16 w kwocie 27 062,0 tys. zł zostały zwiększone w trakcie roku, w efekcie przeniesień środków z rezerwy celowej budżetu państwa, do kwoty 32 748,9 tys. zł.**

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, realizując uprawnienia dysponenta głównego, dokonał w 2011 r. zmian planu wydatków, polegających na przeniesieniu kwot (dziewięć decyzji na łączną kwotę 5 176,9 tys. zł) pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Zmiany zostały dokonane w sposób celowy. Stwierdzono, że w przypadku trzech zmian polegających na zmniejszeniu i zwiększeniu planu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę poniżej 100,0 tys. zł, dysponent nie poinformował o dokonanych zmianach Ministra Finansów, co było wymagane art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Dysponent części 16, dokonał też dwukrotnie, ze względu na nadmiar środków, blokad wydatków w kwocie 2 851,0 tys. zł. O podjętych decyzjach, dysponent niezwłocznie poinformował Ministra Finansów.

Wydatki zrealizowano w wysokości 29 411,2 tys. zł, tj. 89,8% planu po zmianach oraz 98,4% planu po zmianach z uwzględnieniem blokady dokonanej przez dysponenta części.

Nie wykorzystano m.in. przeniesionej z rezerw celowych budżetu państwa<sup>21</sup> kwoty 1 643,1 tys. zł na realizację projektu *Klient w centrum uwagi administracji*. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków, a w efekcie dokonania blokady, były oszczędności uzyskane w realizacji pozostałych projektów. Zaoszczędzone środki, o których dysponent pozyskał wiedzę po 15 listopada 2011 r., tj. po terminie składania wniosków o korektę

---

<sup>18</sup> Korekta wniosku o płatność przedstawionego przez KSAP, złożona w ramach projektu Zagraniczne szkolenia praktyczne dla KSAP, rozliczającego wydatki poniesione w III kwartale 2011 r., która mogła być zatwierdzona przez IP II w KPRM dopiero w styczniu 2012 r., spowodowała, iż Beneficjent nie otrzymał transzy zaplanowanej do wypłaty w IV kwartale 2011 r.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej lub dysponenta środków, o których mowa w art. 127 ust. 2, rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

<sup>21</sup> Decyzją z dnia 9 grudnia 2011 r. nr BE/IP6/4135/3BE/39/SZZ/11/PHMJ/11054, Minister Finansów, zwiększył plan wydatków środków europejskich w części 16 o kwotę 5 259,2 tys. zł, na realizację trzech projektów w ramach PO KL dla KPRM, w tym dla projektu *Klient w centrum uwagi administracji*. Wniosek w sprawie uruchomienia środków dysponent części 16 wystosował w dniu 4 listopada 2011 r.

decyzji o uruchomieniu środków z rezerw celowych budżetu państwa<sup>22</sup>, zostały wykorzystane na realizację ww. projektu, który miał być pierwotnie finansowany z rezerwy celowej.

4. Szczegółową kontrolą objęto wydatki w łącznej kwocie 46 913,7 tys. zł<sup>23</sup>, (z tego: z budżetu państwa 24 405,4 tys. zł, tj. 19,3% ogółu wydatków zrealizowanych w 2011 r. w części 16 i z budżetu środków europejskich 22 508,3 tys. zł, tj. 76,5% ogółu wydatków zrealizowanych w 2011 r. w części 16), w tym wydatki w kwocie 7 060,4 tys. zł w zakresie zgodności ich poniesienia z procedurami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych. Kontrola wykazała, że wydatki te zostały poniesione zgodnie z planem rzeczowym i finansowym oraz zgodnie z procedurami określonymi w ww. ustawie.

W ww. grupie zbadanych wydatków, szczegółowym badaniem w zakresie kwalifikowalności, objęto również wydatki w łącznej kwocie 8 341,6 tys. zł, z tego: 7 587,1 tys. zł (z budżetu środków europejskich) oraz 754,5 tys. zł (z budżetu państwa na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE) poniesione na realizację 10 umów<sup>24</sup> zawartych, z wykonawcami poszczególnych projektów. Zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach określonych w decyzjach o dofinansowanie projektu, na podstawie umów zawartych z wykonawcami wybranymi w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Postępowania przeprowadzono zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności oraz właściwie i rzetelnie udokumentowane.

Stwierdzono, iż kwoty wskazane w zleceniach płatności przekazywanych do BGK oraz w poleceniach przelewów dokonywanych w ramach współfinansowania projektu były zgodne z kwotami dofinansowania określonymi w umowach oraz z kwotami wskazanymi w dokumentach księgowych. Zarówno płatności zrealizowane przez BGK, jak i zapłaty współfinansowania dokonane przez KPRM zostały uregulowane z zachowaniem terminu płatności wynikającym z dokumentów księgowych. Zlecenia płatności przekazano do BGK w terminach określonych w harmonogramach płatności.

4.1. W odniesieniu do pozostałych zbadanych wydatków ustalono, że w 2011 r. Kancelaria wydatkowała 77,3 tys. zł na zakup 157 uprawnień dla pracowników KPRM do przejazdów kolejowych z ulgą 50% w 2012 roku<sup>25</sup>. Kupiono 26 uprawnień przeznaczonych do realizacji podróży służbowych, 121 uprawnień przeznaczonych do celów służbowych z możliwością ich wykorzystania przez pracowników do celów prywatnych oraz 10 uprawnień jako rezerwę<sup>26</sup>.

Ustalono, że w ramach analiz poprzedzających zaplanowanie i zrealizowanie powyższych wydatków, Kancelaria dokonywała weryfikacji statusu zatrudnienia pracownika, od którego uzależniała możliwość przyznania ulgi.

---

<sup>22</sup> Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych w ramach NSS 2007-2013 oraz Funduszu Spójności 2004-2006, Mechanizmu Finansowego EOG, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy na 2011 rok z części 83, poz. 8, 19, 98, 99.

<sup>23</sup> W tym wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 36 101,9 tys. zł oraz wydatki majątkowe w kwocie 371,5 tys. zł.

<sup>24</sup> Badaniem objęto 13 faktur - wydatków.

<sup>25</sup> Zakup ten został dokonany w trybie „z wolnej ręki”; zgodnie z wnioskiem o udzielenie zamówienia ulgi zostały zakupione z przeznaczeniem dla pracowników którzy w ramach powierzonych obowiązków służbowych będą realizować w 2012 r. podróże służbowe na terenie kraju oraz dla pracowników, którzy złożą stosowne oświadczenie o wyrażeniu zgody na doliczenie do ich dochodu kosztu zakupu powyższych uprawnień w związku z korzystaniem z nich również do celów prywatnych.

<sup>26</sup> Z których do 14 marca 2012 r. rozdysponowano osiem.

Podobne analizy prowadzono także w latach poprzednich, a dodatkowo sprawdzano stan rozdysponowania zakupionych na lata ubiegłe ulg.

Zdaniem NIK, analizy wydatków na zakup uprawnień do ulgowych przejazdów kolejowych, zarówno dotyczących wydatków poniesionych w 2011 r. jak i w latach wcześniejszych nie uwzględniały stopnia wykorzystania przez pracowników ww. uprawnień w celu, który stanowił podstawę ich zakupu.

Przeprowadzona przez kontrolerów NIK analiza stopnia wykorzystania ww. uprawnień na lata 2009-2011 wykazała, że w większości przypadków wydatki na ich zakup nie spełniały warunków efektywności określonych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. I tak w odniesieniu do 26 pracowników, dla których wykupiono uprawnienia do celów służbowych:

- w 2009 r. takie uprawnienia posiadało 15 pracowników, z których ośmiu odbyło podróże służbowe. Spośród tych pracowników siedmiu odbyło podróże koleją, przy czym w przypadku trzech osób roczny koszt wykupienia ulgi był wyższy niż efekt jej zastosowania,
- w 2010 r. takie uprawnienia posiadało 21 pracowników, z których 11 odbyło podróże służbowe. Spośród tych pracowników ośmiu odbyło podróże koleją, przy czym w przypadku siedmiu osób roczny koszt wykupienia ulgi był wyższy niż efekt jej zastosowania,
- w 2011 r. takie uprawnienia posiadało 17 pracowników, z których 13 odbyło podróże służbowe. Spośród tych pracowników sześciu odbyło podróże koleją, przy czym w przypadku czterech osób roczny koszt wykupienia ulgi był wyższy niż efekt jej zastosowania.

W przypadku 121 pracowników, dla których wykupiono uprawnienia przeznaczone do celów służbowych z możliwością ich wykorzystania do celów prywatnych na 2012 r., jak wynika z wyjaśnień kierowników komórek organizacyjnych w których byli zatrudnieni, tylko 18 osób w latach 2009-2011 odbyło podróże służbowe korzystając z transportu kolejowego.

Powyższe świadczy, że w Kancelarii nie dokonywano analiz celowości i gospodarności wydatków na zakup uprawnień pracowniczych do ulgowych przejazdów transportem kolejowym. Stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 1 lit a) i b) ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

NIK zwraca również uwagę, że Kancelaria w odniesieniu do pracowników którzy w latach 2009-2011 uzyskali uprawnienia do ulgowych przejazdów kolejowych w celach służbowych, nie doliczała do ich dochodów z tytułu stosunku pracy kosztów zakupu uprawnień. Było to niezgodne z art. 12 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

**5.** Kontrola wykazała, że dysponent główny sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu w części 16 stosownie do przepisów art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, dokonując kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych.

**6.** NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia skuteczność ustanowionego w KPRM w ramach systemu mechanizmów kontroli zarządczej systemu kontroli finansowej oraz pozytywnie wiarygodności ksiąg rachunkowych. Ocena powyższa wynika z przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych i bezpośredniego

badania 186 zapisów księgowych na łączną kwotę 47 041,1 tys. zł<sup>27</sup>. Badanie próby w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz terminowości zapisów księgowych wykazało, że:

- w przypadku czterech dowodów na łączną kwotę 2 764,6 tys. zł, okres od wpływu do KPRM do chwili ich przekazania do komórki finansowej wyniósł od 21 do 45 dni, w efekcie czego zostały one ujęte w księgach rachunkowych w miesiącach innych niż wskazywała to data operacji gospodarczej, co było niezgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>28</sup>, zwanej dalej *ustawą o rachunkowości*, i miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą.

Pomimo sformułowania po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 i 2010 r. wniosku dotyczącego podjęcia skutecznych działań zmierzających do skrócenia czasu obiegu dokumentów księgowych stwierdzono, że ustalone w 2011 r. w KPRM, procedury kontroli finansowej w dalszym ciągu nie zapewniały sprawnego obiegu dokumentów finansowo-księgowych,

- w przypadku jednego dowodu na kwotę 748,2 tys. zł, zobowiązanie z jego tytułu zostało uregulowane 11 dni po upływie terminu wymagalności; zobowiązanie to powstało wobec jednostki sektora finansów publicznych w związku z czym nie skutkowało naliczeniem odsetek karnych,
- w przypadku jednego zapisu księgowego na kwotę 17,3 tys. zł do ewidencji wprowadzono inne dane (data i nr dowodu oraz data operacji) niż wynikało z dowodu źródłowego, co było niezgodne z art. 24 ust. 3 ustawy o rachunkowości,
- w przypadku jednego zapisu księgowego na kwotę 27 988,49 zł, wprowadzanego automatycznie do ksiąg rachunkowych z modułu płacowego, brak było opisu operacji gospodarczej wymaganego art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości, a w przypadku czterech zapisów na łączną kwotę 256 zł niezgodnie z ww. przepisem zawarto niezrozumiały opis operacji gospodarczej (skrót „RP”, który nie został objaśniony w obowiązujących w KPRM zasadach rachunkowości); powyższe usterki systemowe zostały usunięte w trakcie kontroli NIK,
- wydatek w kwocie 77 319,36 zł dotyczący zakupu uprawnień dla pracowników KPRM do ulgowych przejazdów kolejowych został zakwalifikowany do § 4210 (zakup materiałów i wyposażenia), zamiast w § 3020 (wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń); miało to wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w ewidencji księgowej wykazało, że zostały one ujęte we właściwych kwotach oraz w okresach sprawozdawczych zgodnych z wpływem dokumentu do komórki finansowej KPRM<sup>29</sup>.

7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania KPRM za 2011 r., roczne:

- Rb-23 - o stanie środków na rachunkach bankowych,
- Rb-27 - z wykonania planu dochodów budżetowych,

<sup>27</sup> Z tego 106 zapisów na kwotę 43 348,8 tys. zł wybranych metodą statystyczną uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji (MUS) oraz 80 zapisów na kwotę 3 692,3 tys. zł dobranych celowo.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>29</sup> Zgodnie z obowiązującymi w 2011 r. w KPRM zasadami rachunkowości, dowody księgowe dotyczące operacji gospodarczych danego miesiąca ujmowane są w księgach rachunkowych tego miesiąca o ile zostaną zatwierdzone pod względem merytorycznym przez osoby upoważnione i przekazane do Biura Budżetowo Finansowego KPRM do dnia trzeciego następnego miesiąca (od 15 września 2011 r. ustalono, że w przypadku gdy trzeci dzień miesiąca jest dniem wolnym od pracy dowody księgowe ujmowane są do pierwszego dnia roboczego po tym dniu).



- Rb-28 Programy - z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych za środków pochodzących z budżetu UE,
  - Rb-28UE - z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich,
- oraz kwartalne:
- Rb-Z - o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń,
  - Rb-N - o stanie należności.

Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych z ewidencji księgowej i przedstawiają rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów oraz wykonanych wydatków w 2011 r., a także stanu należności i zobowiązań na koniec roku.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania łączne sporządzone przez dysponenta części: Rb-23, Rb-27, Rb-28<sup>30</sup>, Rb-28 Programy, Rb-28UE, oraz sprawozdania Rb-40<sup>31</sup>, Rb-N i Rb-Z za IV kwartały 2011 r. W wyniku szczegółowego zbadania poprawności ujęcia w ww. sprawozdaniach łącznych danych ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów stwierdzono, że dane do łącznych sprawozdań zostały wprowadzone prawidłowo. Sprawozdania zostały sporządzone oraz przekazane do Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego w obowiązujących terminach<sup>32</sup>.

Błędne zakwalifikowanie wydatku w kwocie 77 319,36 zł dotyczącego zakupu uprawnień dla pracowników KPRM do ulgowych przejazdów kolejowych do § 4210, zamiast w § 3020, zniekształcało co prawda obraz wykonanych wydatków przedstawiony w sprawozdaniu Rb-28, jednak zgodnie z przyjętymi w NIK kryteriami dokonywania ocen, nie wpłynęło to na opinię o sprawozdawczości.

\* \* \*

Przedstawiając powyższe oceny Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Dokonywanie rzetelnej analizy wykorzystania zakupionych uprawnień do ulgowych przejazdów kolejowych oraz wydatkowanie środków na ten cel z uwzględnieniem zasady efektywności określonej w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
2. Każdorazowe doliczenie kosztu wykupu uprawnienia do ulgowych przejazdów kolejowych do dochodów pracowników z tytułu stosunku pracy, stosownie do postanowień art. 12 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, a także doliczenie kosztów zakupu tych uprawnień do dochodów pracowników za lata poprzednie.
3. Rzetelne ustalanie zobowiązań KPRM wynikających z obowiązku opłacania abonamentu radiowo-telewizyjnego.
4. Informowanie Ministra Finansów, zgodnie z art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, o każdorazowym zmniejszeniu bądź zwiększeniu planu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę poniżej 100,0 tys. zł.

<sup>30</sup> z wykonania planu wydatków budżetu państwa

<sup>31</sup> z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej

<sup>32</sup> Określonych w załączniku nr 42 i 43 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

5. Zapewnienie skrócenia czasu obiegu dokumentów księgowych, w celu umożliwienia ewidencjonowania operacji gospodarczych w okresach sprawozdawczych, w których wystąpiły oraz zapewnienie prawidłowego kwalifikowania wydatków budżetowych.
6. Regulowanie zobowiązań Kancelarii w terminach ich wymagalności.
7. Ustalenie i utrzymywanie pogotowia kasowego Kancelarii na poziomie faktycznego zapotrzebowania na środki gotówkowe.

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 wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie 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 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.