



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Administracji Publicznej

KAP-4100-10-01/2012

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2012 r.

**Pan**  
**Maciej Berek**  
**Prezes**  
**Rządowego Centrum Legislacji**

**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 1 lutego do 19 kwietnia 2012 r. w Rządowym Centrum Legislacji, zwanym dalej „RCL” lub „Centrum”, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli stosownie do art. 60 ustawy o NIK przekazuje Panu Prezesowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2011 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności zrealizowanie wydatków w zaplanowanych wysokościach i na cele określone w planie finansowym RCL. NIK pozytywnie ocenia też skuteczność funkcjonującego w RCL systemu rachunkowości i ustalonych, w ramach mechanizmów kontroli zarządczej, procedur kontroli finansowej, a także sprawozdawczość roczną.

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą niegospodarnego wydatkowania kwoty 7,0 tys. zł, stanowiącej równowartość wynagrodzeń pracowników za czas prowadzenia w czasie świadczenia pracy dodatkowo płatnych zajęć. Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami dokonywania oceny wykonania budżetu państwa nie spowodowało to jednak obniżenia tej oceny.

---

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

1. Dochody budżetu państwa zaplanowane w ramach części 75 w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2011 r.<sup>2</sup>, zwanej dalej „ustawą budżetową”, RCL zrealizowało w łącznej wysokości 761,5 tys. zł, co stanowiło 111,3% kwoty planowanej. Głównymi źródłami uzyskanych dochodów były wpływy z tytułu opłat za uczestnictwo w aplikacji legislacyjnej (671,9 tys. zł), kar umownych (47,6 tys. zł), zatrzymanego wadium w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (5,0 tys. zł) oraz zwrotu przez ZUS nadpłat składek za lata ubiegłe (29,1 tys. zł). Na koniec 2011 r. w części 75 wystąpiły należności niewymagalne w kwocie 15,1 tys. zł.

2. Wydatki budżetu państwa zaplanowane w ustawie budżetowej dla części 75 w kwocie 24 744,0 tys. zł, w wyniku przeniesień środków z rezerw celowych budżetu państwa zostały zwiększone w trakcie roku do kwoty 26 561,7 tys. zł. W związku z nadmiarem posiadanych środków decyzją z dnia 23 grudnia 2011 r. Prezes RCL dokonał blokady planowanych wydatków na łączną kwotę 321,3 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 26 115,7 tys. zł, co stanowiło 98,3% planu po zmianach oraz 99,5% planu po zmianach z uwzględnieniem blokady środków dokonanej przez dysponenta części. Największe wydatki poniesiono na wynagrodzenia wraz z pochodnymi - 18 844,5 tys. zł (72,2% wydatków ogółem), zakupy majątkowe – 3 409,7 tys. zł (13,1% wydatków ogółem), zakupy materiałów i wyposażenia związanego z bieżącym funkcjonowaniem RCL – 2 461,7 tys. zł (tj. 9,4% wydatków ogółem).

Na koniec 2011 r. zobowiązania w części 75 budżetu państwa wyniosły łącznie 1 493,0 tys. zł i dotyczyły wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2011 r. oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem; nie wystąpiły odsetki od zobowiązań przeterminowanych oraz zobowiązania wymagalne.

Zasilanie rachunku bankowego RCL realizowane było stosownie do zapotrzebowań. Analiza stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym RCL w 2011 r. wykazała, że środki zapotrzebowywano w kwotach niezbędnych do regulowania bieżących zobowiązań, a ewentualne pozostałości środków na koniec poszczególnych dni roboczych były automatycznie przeksięgowywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Przeciętne zatrudnienie w 2011 r. w części 75, wg sprawozdania Rb-70, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 160 osób i było niższe od planowanego o 7 osób. W porównaniu do 2010 r. przeciętne zatrudnienie było wyższe o jedną osobę. Zatrudnienie na dzień 31 grudnia 2011 r., w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wynosiło 157 osób i pozostawało na poziomie roku poprzedniego. Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 16 556,6 tys. zł., tj. 99,9% planu po zmianach oraz 101,2% wydatków zrealizowanych w 2010 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2011 r.

---

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 29, poz. 150.

wyniosło 8 623,3 zł i w porównaniu do 2010 r. było wyższe o 0,6%. Limit wydatków na wynagrodzenia nie został przekroczony.

Na zakupy majątkowe (§§ 6060, 6069) wydatkowano w 2011 r. kwotę 3 409,7 tys. zł , tj. 99,8% planu po zmianach. Z kwoty tej sfinansowano m.in. budowę Portalu Użytecznej Informacji Prawnej (1 312,1 tys. zł), budowę systemu publikacji Dziennika i Monitora Polskiego (897,1 tys. zł), rozbudowę systemu wspomagającego działalność statutową RCL (314,9 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 3 898,5 tys. zł<sup>3</sup>, tj. 14,5% wydatków poniesionych w 2011 r. Wydatki te, z wyjątkiem kwoty 7,0 tys. zł, której nieprawidłowe wydatkowanie opisano poniżej, zostały poniesione zgodnie z planem rzeczowo-finansowym, w sposób celowy i gospodarny oraz zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup> oraz wewnętrznymi uregulowaniami obowiązującymi w Centrum. Kontrola wydatków określonych w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>5</sup> wykazała, że za wszystkie odbiorniki radiowe i telewizyjne będące w posiadaniu RCL w 2011 r. prawidłowo naliczono i uiszczono należną opłatę.

W trakcie kontroli stwierdzono niegospodarne i niezgodne z wewnętrznymi regulacjami RCL wydatkowanie środków w łącznej kwocie 7,0 tys. zł na wynagrodzenia z tytułu umowy o pracę dla pracowników, którzy w godzinach pracy wykonywali dodatkowo płatne czynności pozasłużbowe. Kontrola wykazała, że z piętnastoma pracownikami Centrum (dziewięcioma zatrudnionymi na stanowiskach kierowniczych oraz z sześcioma podlegającymi im pracownikami zatrudnionymi na stanowiskach głównych legislatorów) zawarte zostały umowy o dzieło na prowadzenie zajęć i wykładów dla słuchaczy aplikacji legislacyjnej. Prowadzenie tych zajęć nie należało do obowiązków służbowych pracowników RCL. Zajęcia i wykłady prowadzone były w godzinach świadczenia pracy w Centrum. Fakt ten nie został odnotowany przez pracowników w ewidencji czasu pracy<sup>6</sup> i, jak wyjaśnił Dyrektor Biura Administracyjnego, z tego powodu nie zostały im obniżone wynagrodzenia z tytułu umowy o pracę za czas pracy wykorzystany na czynności pozasłużbowe. Wykonywanie przez

---

<sup>3</sup> 73 zapisy księgowe dobrane metodą statystyczną (MUS), w tym 13 zapisów dotyczących wydatków z budżetu środków europejskich, oraz 75 zapisów dobranych w sposób niestatystyczny.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

<sup>6</sup> Zgodnie z zarządzeniem nr 157 Prezesa RCL z dnia 9 lutego 2010 r. zmieniającym zarządzenie nr 55 Prezesa RCL z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie regulaminu pracy w RCL ze zm. pracownik jest obowiązany dokonywać wpisów na imiennej karcie ewidencji w sposób zapewniający bieżącą kontrolę czasu jego pracy, a w szczególności rejestrować faktyczny czas pracy. Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach głównych legislatorów prowadzili imienne karty ewidencji czasu pracy, w których w dniach prowadzenia zajęć w ramach aplikacji legislacyjnej rozliczali wykonanie pracy w pełnym wymiarze 8 godzin (od godz. 8:15 do godz. 16:15); wiceprezes RCL, dyrektorzy i zastępcy dyrektorów podpisujący listy obecności pracowników z 8-godzinnym dniem pracy nie odnotowywali na nich godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy a także dni z innym niż 8-godzinny dzień pracy za wyjątkiem dwóch przypadków odnotowania nieobecności w pracy oznaczonej symbolem „S- Szkolenia”.

pracowników RCL dodatkowych czynności na podstawie odrębnej, odpłatnej umowy w godzinach pracy, za które otrzymywali wynagrodzenie z tytułu umowy o pracę, było niezgodne z § 10 regulaminu pracy RCL, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 55 Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie regulaminu pracy w Rządowym Centrum Legislacji ze zm. Stosownie do postanowień ww. przepisu czas pracy powinien być w pełni wykorzystany przez każdego pracownika na wykonywanie obowiązków służbowych. Powyższe wskazuje na brak skutecznego nadzoru nad prawidłowością rozliczeń.

3. Wydatki budżetu środków europejskich w części 75 zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 354,0 tys. zł, w trakcie roku w efekcie przeniesień środków z rezerwy celowej w kwocie 403,8 tys. zł, zwiększone zostały do kwoty 757,8 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 745,1 tys. zł, co stanowiło 98,3% planu po zmianach. Przyczyną niepełnego wykorzystania planowanych środków były m.in. oszczędności uzyskane w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, niższa niż planowano liczba uczestników szkoleń, bezkosztowa realizacja niektórych zadań.

Wydatki poniesione zostały na realizację projektu pn. Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego PO KL, priorytet V – Dobre zarządzanie, działanie 5.1. – Wzmocnienie potencjału administracji rządowej.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 150,0 tys. zł, tj. 20,1% zrealizowanych przez RCL wydatków z budżetu środków europejskich. Wydatki poniesione zostały zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie projektu oraz udokumentowane w sposób określony w wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL z dnia 22 listopada 2010 r.<sup>7</sup> Płatności dokonywane były w terminach wynikających z zawartych umów. Wydatki ewidencjonowano na kontach wyodrębnionych dla budżetu środków europejskich zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości, planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup>.

4. Badanie skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzone na podstawie kontroli 148 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 3 898,5 tys. zł wykazało, że księgi rachunkowe Centrum prowadzone

---

<sup>7</sup> Nr MRR/KL/1(6)/11/10 [www.efs.gov.pl](http://www.efs.gov.pl).

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

były rzetelnie. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie spełniania wymogów formalnych dotyczących dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji (badanie zgodności). Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w urządzeniach księgowych wykazało, że zostały one ujęte we właściwej wartości i okresie sprawozdawczym oraz ze wskazaniem właściwych kont syntetycznych.

5. Sprawozdania budżetowe RCL za 2011 r.:

- 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 z wykonania plany wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej,
- Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej,
- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,
- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych

zostały sporządzone na podstawie ewidencji księgowej i przedstawiały rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów oraz wykonanych wydatków w 2011 r., a także stanu należności i zobowiązań na koniec roku. Sprawozdania te zostały przesłane do Ministerstwa Finansów oraz do GUS w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>9</sup> oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>10</sup>. W związku z powyższym, NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną RCL.

\*

\*

\*

Przedstawiając powyższe opinie i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o wyeliminowanie przypadków wykonywania przez pracowników czynności w ramach dodatkowo odpłatnych umów kosztem czasu świadczenia pracy na rzecz RCL w ramach umowy o pracę.

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 uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

---

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

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 NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku, 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.