

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP-4100-04-01/2013

Nr ewid. 64/2013/P13004/KAP

Informacja o wynikach kontroli  
wykonania budżetu państwa w 2012 roku  
w części 17 Administracja publiczna  
oraz wykonania planu finansowego  
Funduszu Gospodarki  
Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym

Warszawa czerwiec 2013r.

---

**Misja** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

---

**Wizja** *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

**Informacja o wynikach kontroli  
wykonania budżetu państwa w 2012 roku  
w części 17 Administracja publiczna  
oraz wykonania planu finansowego  
Funduszu Gospodarki  
Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym**

---

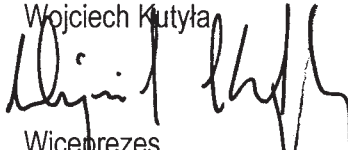
p.o. Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej

  
Józef Górny

---

Zatwierdzam:

Wojciech Kutyla

  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 04 czerwca 2013 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
tel./fax: 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## SPIS TREŚCI

I. OCENA OGÓLNA I SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA.....	4
II. OCENA OGÓLNA I SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI WYKONANIA PLANU FINANSOWEGO FUNDUSZU GOSPODARKI ZASOBEM GEODEZYJNYM I KARTOGRAFICZNYM .....	9
III. ZAŁĄCZNIKI .....	15
Załącznik 1. Wystąpienie pokontrolne do Ministra Administracji i Cyfryzacji, dysponenta części 17 (wyciąg).....	15
Załącznik 2. Wystąpienie pokontrolne do Głównego Geodety Kraju.....	35
Załącznik 3. Dochody budżetowe.....	64
Załącznik 4. Wydatki budżetowe.....	65
Załącznik 5. Zatrudnienie i wynagrodzenia.....	66
Załącznik 6. Wydatki budżetu środków europejskich.....	67
Załącznik 7. Wykonanie planu finansowego FGZGiK.....	68
Załącznik 8. Kalkulacja oceny końcowej część 17 Administracja Publiczna .....	69
Załącznik 9. Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym .....	70
Załącznik 10. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	71

# I. Ocena ogólna i synteza wyników kontroli wykonania budżetu państwa

## Wprowadzenie

Dysponentem części 17 Administracja publiczna jest Minister Administracji i Cyfryzacji, któremu podlega Główny Urząd Geodezji i Kartografii (dalej: GUGiK). Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (dalej: MAiC) oraz w GUGiK.

W niniejszej informacji została przedstawiona ocena ogólna wykonania w 2012 r. budżetu państwa wraz z syntezą głównych ustaleń kontroli. Szczegółowe wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Administracji i Cyfryzacji (dysponenta części budżetowej) oraz Głównego Geodety Kraju (dalej GGK) - dysponenta III stopnia środków budżetowych, który jest również dysponentem Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (dalej: Fundusz lub FGZGiK). Wyciąg z wystąpienia pokontrolnego do Ministra Administracji i Cyfryzacji dotyczący części 17 Administracja publiczna stanowi załącznik nr 1, a kopia wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Głównego Geodety Kraju - załącznik nr 2 do informacji.

## Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 17 Administracja publiczna.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne zaplanowanie oraz realizacja wydatków budżetowych (za wyjątkiem dwóch opisanych niżej przypadków w GUGiK) z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> (dalej: ufp), rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, a także terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych. Minister Administracji i Cyfryzacji sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w części 17 stosownie do przepisów art. 175 ufp, m.in. poprzez prowadzenie kontroli w jednostkach podległych oraz dokonywanie kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości. Polegały one m.in. na:

- sfinansowaniu przez GUGiK środkami budżetu państwa części dwóch zadań, w łącznej kwocie 3 011,5 tys. zł, mimo że ich finansowanie przewidziano w planie Funduszu, a środki finansowe na ich realizację zostały w pełni zapewnione, co było niecelowe i niezgodne z art. 44 ust. 3 ufp;
- nieterminowym dokonaniu weryfikacji 12 spośród 34 objętych kontrolą wniosków o płatność przez pracowników Departamentu Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego MAiC (Instytucja Pośrednicząca II stopnia<sup>3</sup>), co było niezgodne z § 10 ust. 2 zawieranych umów o dofinansowanie,
- ujęciu wydatku GUGiK w kwocie 46,4 tys. zł do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>4</sup> (dalej uor),
- wykazaniu przez GUGiK w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał należności spornych w kwocie 498,0 tys. zł, co było niezgodne z § 13 ust. 1 pkt 5 *Instrukcji sporządzania sprawozdań* stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>5</sup>

Szczegółowa kalkulacja oceny zawarta została w załączniku nr 8 do informacji.

<sup>1</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna. Kryteria oceny zostały zamieszczone na stronie <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>3</sup> Dla Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247.

## Synteza

### Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie łączne sprawozdania budżetowe za rok 2012<sup>6</sup> sporządzone przez dysponenta kontrolowanej części 17, sprawozdania w zakresie operacji finansowych<sup>7</sup>, a także zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym<sup>8</sup> z ewidencją księgową. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniach 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.

NIK pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania jednostkowe MAiC i GUGiK (dysponentów III stopnia), za wyjątkiem sprawozdania Rb-N za IV kwartał GUGiK. Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i terminowo przekazane dysponentowi głównemu. Przekazują one prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Odnośnie sprawozdania Rb-N za IV kwartał GUGiK, Najwyższa Izba Kontroli wydała opinię pozytywną, mimo stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na wykazaniu w tym sprawozdaniu należności spornych w kwocie 498,0 tys. zł. Było to niezgodne z § 13 ust. 1 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. W trakcie prowadzonej przez NIK kontroli GUGiK dokonał korekty tego sprawozdania polegającej na zmniejszeniu należności o ww. kwotę, którą dysponent główny uwzględnił w korekcie sprawozdania łącznego<sup>10</sup>.

### Księgi rachunkowe

Wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji gospodarczych, badano w dwóch jednostkach MAiC oraz GUGiK, który prowadził również ewidencję księgową dla Funduszu.

#### **Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji<sup>11</sup>**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji gospodarczych.

Dokumentacja określająca zasady rachunkowości oraz system księgowości komputerowej spełniały wymagania określone w uor. Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych oraz bezpośrednie badanie

<sup>6</sup> Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy z wykonania planu 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.

<sup>7</sup> Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

<sup>8</sup> Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

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

<sup>10</sup> Korekta sprawozdania łącznego Rb-N za IV kwartał 2012 r. dysponenta części 17 z dnia 8 kwietnia 2013 r.

<sup>11</sup> Badanie przeprowadzono wspólnie dla części: 17 Administracja publiczna, 26 Łączność, 27 Informatyzacja i 43 Wyznania religijne i mniejszości narodowe i etniczne z uwagi na obowiązujące dla wszystkich części wspólne zasady rachunkowości i ewidencji księgowej. W MAiC prowadzone były: jeden dziennik i księga główna wraz z księgami pomocniczymi w układzie poszczególnych części.

próby dowodów<sup>12</sup> i odpowiadających im zapisów księgowych dotyczących wydatków o wartości 25 926,6 tys. zł w zakresie poprawności formalnej dowodów i dekretacji nie wykazały nieprawidłowości. Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ewidencji w urządzeniach księgowych wykazało, że dowody księgowe zostały zaewidencjonowane we właściwej wartości, okresie sprawozdawczym oraz na odpowiednich kontach w układzie podziałek klasyfikacji budżetowej, z wyjątkiem dwudziestu na łączną kwotę 46,4 tys. zł. Ich badanie wykazało, że zostały ujęte w okresach późniejszych niż data dokonania operacji gospodarczej z powodu tego, że zostały złożone do MAiC w terminach uniemożliwiających ujęcie ich do właściwych okresów sprawozdawczych. Z tego względu nieprawidłowość ta nie została uwzględniona przy ocenie funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych, a na opinię o sprawozdawczości rocznej nie miała wpływu.

### **Główny Urząd Geodezji i Kartografii**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji gospodarczych, pomimo że system nie zapewniał w pełni kontroli poprawności zapisów księgowych (co wykazało opisane poniżej badanie wiarygodności), a GGK wprowadził zmiany aktualizujące politykę rachunkowości w niepełnym zakresie z czteromiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z rozporządzenia Ministra Finansów<sup>13</sup>. Dokonując pozytywnej oceny, NIK wzięła pod uwagę niewielką skalę błędnych zapisów księgowych oraz fakt, że Minister Finansów obligując dysponentów do zmian w zasadach rachunkowości nie sprecyzował, na jakim innym koncie należy ewidencjonować wydatki poniesione na wartości niematerialne i prawne w budowie, które wcześniej ewidencjonowano na koncie 080.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie także wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości. Opinię tę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania próby<sup>14</sup> dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 33 470,6 tys. zł. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- wskazaniu błędnej daty operacji gospodarczej w sześciu zapisach księgowych na łączną kwotę 0,5 tys. zł, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 uor,
- ujęciu jednego dowodu na kwotę 46,4 tys. zł w księgach miesiąca marca podczas gdy zdarzenie gospodarcze miało miejsce w miesiącu poprzednim, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 uor.

Skala tych nieprawidłowości nie przekraczała dopuszczalnych progów. W konsekwencji nie spowodowały one obniżenia oceny poprawności formalnej dowodów oraz poprawności i wiarygodności zapisów księgowych, jak również na oceny funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych oraz nie wpłynęły na opinię o sprawozdawczości.

### **Dochody budżetowe**

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, nie dokonała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych w części 17. Zgodnie z tymi założeniami, kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdawczości rocznej.

---

<sup>12</sup> Badaniem objęto dowody wylosowane metodą monetarną MUS polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości oraz dowody dobrane w sposób celowy.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 121 rozporządzenie MF zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz 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>14</sup> Badaniem objęto dowody wylosowane metodą monetarną MUS polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości oraz dowody dobrane w sposób celowy.

W ustawie budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.<sup>15</sup> (dalej: ustawa budżetowa) dochody budżetu państwa w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 215,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 1 523,7 tys. zł, tj. ponad siedmiokrotnie wyższej od planowanej. Wyższa realizacja planu dochodów wystąpiła przede wszystkim w GUGiK<sup>16</sup> i wynikała z wyższych niż planowano dochodów z grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (515,3 tys. zł, tj. 33,8% dochodów ogółem) oraz z wpływów z różnych opłat (536,2 tys. zł, tj. 35,2% dochodów ogółem) głównie z opłat egzaminacyjnych przez osoby ubiegające się o nadanie uprawnień w dziedzinie geodezji i kartografii.

Na koniec 2012 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 637,4 tys. zł, w tym zaległości 615,0 tys. zł<sup>17</sup>. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe odpowiednio o 506,0 tys. zł (tj. o 385,1%) i o 499,8 tys. zł (tj. o 433,9%). Powodem wzrostu było m.in. naliczenie w 2012 r. kar umownych z tytułu robót i usług oraz odsetek.

Zestawienie dochodów budżetowych w 2012 r., według klasyfikacji budżetowej, zawarte zostało w załączniku nr 3 do informacji.

### Wydatki budżetu państwa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydatkowanie środków budżetu państwa w części 17. Stwierdzone nieprawidłowości, opisane niżej, wystąpiły w GUGiK.

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 79 540,0 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony (z rezerw celowych oraz w wyniku przeniesień z innych części budżetowych) per saldo o 12 761,2 tys. zł, do kwoty 92 301,3 tys. zł.

Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 82 252,8 tys. zł, co stanowiło 103,4% planu wg ustawy budżetowej, 89,1% planu po zmianach oraz 160,1% w porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2011 r. Realizacja niższa niż w planie po zmianach dotyczyła głównie wydatków na programy finansowane z udziałem środków Unii Europejskiej (wydatkowano 34 172,9 tys. zł, tj. 41,5% wydatków w części oraz 80,7% planu po zmianach). Było to spowodowane głównie nierozpoczęciem w 2012 r. (z przyczyn niezależnych od dysponenta części) realizacji projektu *Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego* w ramach PO KL oraz niepełnym wykorzystaniem przez beneficjentów kwot przyznanych dotacji.

Według danych wykazanych w rocznym łącznym sprawozdaniu budżetowym dysponenta części Rb-28 z wykonania planu wydatków oraz w sprawozdaniach jednostkowych MAiC i GUGiK, planowane wydatki (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne) nie zostały przekroczone.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w kwocie 34 718,3 tys. zł, tj. 37,6% zrealizowanych w 2012 r. w części 17, z tego 5 545,5 tys. zł, tj. 28,7% wydatków MAiC oraz 29 172,8 tys. zł, tj. 49,5% wydatków GUGiK. W zakresie zbadanych wydatków MAiC nieprawidłowości nie stwierdzono.

Badanie wydatków w GUGiK wykazało nieprawidłowości na łączną kwotę 3 016,4 tys. zł. Ustalono, że ze środków budżetowych GUGiK w trzecim kwartale 2012 r. sfinansowano kwotą 3 011,5 tys. zł część kosztów dwóch zadań<sup>18</sup>, które były zaplanowane do realizacji przez Fundusz w ramach jego planu finansowego, a nie w pierwotnym planie finansowym GUGiK. Fundusz na sfinansowanie kosztów tych zadań wydatkował 7 200,4 tys. zł z zaplanowanych 11 082 tys. zł (tj. zaledwie 65,0% planu).

<sup>15</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

<sup>16</sup> W GUGiK planowano dochody na kwotę 163,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 1 394,9 tys. zł.

<sup>17</sup> Według korekty sprawozdania Rb-28 z dnia 8 kwietnia 2013 r. W GUGiK należności ogółem wyniosły 616,6 tys. zł, a zaległości wymagalne 613,9 tys. zł.

<sup>18</sup> 1) *Utrzymanie rezultatu projektu ASG-EUPOS i ZSiN (rezultaty projektów ZSK i Geoportal) - poprzez sieć PESEL-NET GUGiK realizowanego w ramach ustawowego zadania pn. Informatyzacja zasobu, w tym zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania.*  
2) *Wykonywanie zadań kontroli produktów ISOK (INiK) realizowanego w ramach zadania ustawowego pn. Zakładanie, aktualizacja i modernizacja krajowego systemu informacji o terenie, map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków.*

Nie było zatem potrzeby ich finansowania ze środków budżetowych GUGiK. W ocenie NIK, sfinansowanie kosztów realizacji powyższych zadań ze środków budżetowych GUGiK było niecelowe i niezgodne z art. 44 ust. 3 upf, a dokonany wydatek poniesiony został dla uniknięcia ewentualnego zwrotu niewykorzystanych środków budżetowych. Analogiczna sytuacja miała miejsce w 2011 r. i polegała na dokonaniu ze środków budżetowych GUGiK refundacji poniesionych przez Fundusz wydatków w kwocie 4 330,6 tys. zł na realizację zadania *Utrzymanie rezultatu projektu ASG-EUPOS i ZSiN (rezultaty projektu ZSK i Geoportal) – poprzez sieć PESEL-NET*.

Ponadto, w GUGiK dokonano wypłaty wynagrodzenia w kwocie 4,9 tys. zł za realizację umowy zlecenia na podstawie dokumentu niebędącego oryginałem rachunku, co było niezgodne z postanowieniami pkt II.16 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych*<sup>19</sup>, który stanowi, że podstawę zapisów w księgach rachunkowych stanowią oryginały dowodów księgowych.

Zobowiązania budżetu państwa w części 17 na koniec 2012 r. wyniosły 2 867,1 tys. zł<sup>20</sup> i były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2011 r. o 1 151,9 tys. zł. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi, obowiązkowych składek od wynagrodzeń za grudzień 2012 r. oraz płatności za usługi związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostek budżetowych. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

Zestawienie wydatków budżetowych w 2012 r., według klasyfikacji budżetowej, zawarte zostało w załączniku nr 4 do informacji.

### **Wydatki budżetu środków europejskich**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i realizację wydatków budżetu środków europejskich w części 17.

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu środków europejskich w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 169 965,0 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony w wyniku przeniesień z innych części budżetowych per saldo o 93 618,8 tys. zł do kwoty 263 583,8 tys. zł.

Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 256 075,1 tys. zł, co stanowiło 150,7% planu wg ustawy budżetowej, 97,2% planu po zmianach oraz 136,7% w porównaniu do zrealizowanych w 2011 r. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, planowane wydatki nie zostały przekroczone.

Szczegółowe badanie wydatków z budżetu środków europejskich przeprowadzono w GUGiK. Objęto nim kwotę 86 977,7 tys. zł, tj. 64,1% wydatków GUGiK z tego tytułu<sup>21</sup> oraz 34,0% wydatków poniesionych w części 17. W wyniku przeprowadzonych badań nie stwierdzono nieprawidłowości.

W MAiC badaniem objęto terminowość dokonywania weryfikacji wniosków o płatność. Na opóźnienia w realizacji tego zadania przez MAiC (Instytucja Pośrednicząca II stopnia dla Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki) NIK zwracała już uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. W wyniku badania 34 wniosków o płatność na łączną kwotę 4 317,5 tys. zł (w ramach realizacji 10 projektów) stwierdzono, że w 12 przypadkach (35,3%) wnioski o płatność na łączną kwotę 1 907,9 tys. zł zostały zweryfikowane z przekroczeniem terminu, określonego w umowach o dofinansowanie. Jak wyjaśniono, wynikało to ze zbyt dużej liczby projektów przypadających na jednego pracownika realizującego czynności związane z obsługą projektów.

Wydając ocenę pozytywną NIK wzięła pod uwagę, że nastąpiła istotna poprawa w terminowości weryfikacji wniosków o płatność o ponad 20 punktów procentowych w stosunku do roku 2011<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Załącznik nr 4 do Zarządzenia GGK nr 17 z dnia 29 października 2010 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości w GUGiK.

<sup>20</sup> Według korekty sprawozdania Rb-28 z dnia 8 kwietnia 2013 r.

<sup>21</sup> Kwota ta stanowi sumę zobowiązań przypadających do sfinansowania z budżetu środków europejskich na podstawie dowodów wybranych metodą monetarną (MUS) i doboru celowego (niestatystycznego) dla przeprowadzenia badania poprawności formalnej dowodów i wiarygodności zapisów księgowych.

<sup>22</sup> W 2011 r. wskaźnik nieterminowo zweryfikowanych wniosków o płatność wynosił aż 54,5% (24 nieterminowo rozparzonych wniosków na 44 zbadanych).



niezależnie od zmian organizacyjnych i kadrowych w 2012 r.<sup>23</sup> oraz niestwierdzenia innych nieprawidłowości przy planowaniu i realizacji wydatków z budżetu środków europejskich.

Zestawienie wydatków budżetu środków europejskich w 2012 r. zawarte zostało w załączniku nr 6 do informacji.

### **Inne istotne ustalenia kontroli**

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w części 17 wyniosło 255 osób<sup>24</sup> i w porównaniu do 2011 r. było wyższe o 12 osób.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 6 724,91 zł<sup>25</sup> i w porównaniu do 2011 r. było wyższe o 570,99 zł, tj. o 9,3%.

Przyczyną wzrostu zatrudnienia i przeciętnego wynagrodzenia były zmiany organizacyjne w związku z podziałem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i budową struktur MAiC. Wiązało się to z koniecznością dodatkowego zatrudnienia m.in. w tworzonych od podstaw komórkach obsługowych oraz ze zmianami w porównaniu do okresu poprzedniego w strukturze wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w 2012 r. zawarte zostały w załączniku nr 5 do informacji.

## **II. Ocena ogólna i synteza wyników kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym**

### **Ocena ogólna**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie w 2012 r. planu finansowego Funduszu.

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne zaplanowanie oraz realizacja przychodów, poniesienie kosztów na zadania ujęte w planie po zmianach funduszu, rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, a także terminowe sporządzenie sprawozdań.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- poniesieniu w okresie od 1 stycznia do 27 września 2012 r. kosztów przekraczających o 3 306,3 tys. zł plan finansowy Funduszu określony w ustawie budżetowej na rok 2012,
- sporządzeniu kwartalnego sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2012 r. niezgodnie z przepisami, w zakresie wykazywania w nim danych o należnościach.

Szczegółowa kalkulacja oceny zawarta została w załączniku nr 9 do informacji.

### **Synteza**

#### **Sprawozdawczość**

NIK, pozytywnie opiniuje kwortalne sprawozdania budżetowe<sup>26</sup> oraz kwortalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych<sup>27</sup> sporządzone za okres od początku roku do 31 grudnia 2012 r. (za wyjątkiem

<sup>23</sup> MAiC funkcjonuje od 18 listopada 2011 r.

<sup>24</sup> Według sprawozdania Rb-70 kwortalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

<sup>25</sup> Według sprawozdania Rb-70 kwortalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

<sup>26</sup> Kwortalne sprawozdania: Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego oraz Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2012 rok planu finansowego państwowego funduszu celowego.

sprawozdania Rb-N za IV kwartał). Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Zostały one sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy i rzetelny obraz przychodów i kosztów, a także należności i zobowiązań w 2012 r.

Odnosnie sprawozdania Rb-N za IV kwartał, NIK wydała opinię pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Nieprawidłowości polegały na wykazaniu należności spornych w kwocie 282,8 tys. zł<sup>28</sup> (których w sprawozdaniu się nie wykazuje) oraz depozytów na żądanie w niewłaściwej grupie dłużników. Było to niezgodne z § 13 ust. 1 pkt 5 w pierwszym przypadku oraz z § 13 ust. 2 pkt 1 w drugim przypadku Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

### **Księgi rachunkowe**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości. Opinię sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania próby dowodów<sup>29</sup> i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 9 943,7 tys. zł. Stwierdzono nieprawidłowości polegające na wskazaniu błędnej daty dowodu lub/i daty operacji gospodarczej w sześciu zapisach księgowych na łączną kwotę 748,3 tys. zł, co wynikało z braku rzetelności przy wprowadzaniu danych do ksiąg rachunkowych i było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 uor. Wydając ocenę pozytywną NIK wzięła pod uwagę niewielką istotność stwierdzonych błędów oraz fakt, że nie miały one wpływu sprawozdawczość bieżącą i roczną Funduszu.

### **Przychody**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie przychodów Funduszu.

W ustawie budżetowej na rok 2012 przychody Funduszu zostały zaplanowane w kwocie 2 000,0 tys. zł. Zrealizowano przychody w kwocie 2 725,1 tys. zł, co stanowiło 136,3% planu oraz 88,1% w porównaniu do przychodów osiągniętych w 2011 r. Wyższa realizacja planu przychodów wynikała z uzyskania nieplanowanych odsetek (739,7 tys. zł) od wolnych środków Funduszu przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe i overnight.

Największy udział w zrealizowanych przychodach (1 945,3 tys. zł, tj. 71,4%) stanowiły wpływy z tytułu udostępniania materiałów z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2012 r. wyniosły 653,0 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 745,2 tys. zł. W ogólnej kwocie należności, kwota 282,8 tys. zł stanowiła należność wymagalną, dochodzoną na drodze sądowej, z tytułu kary umownej naliczonej za nieprawidłowo zrealizowaną umowę przez firmę zewnętrzną.

### **Wydatki (koszty)**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, poniesione koszty i wydatki Funduszu.

---

<sup>27</sup> Kwartalne sprawozdania: Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji i Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz roczne sprawozdania uzupełniające: Rb-UZ o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych i Rb-UN o stanie należności z tytułu papierów wartościowych.

<sup>28</sup> W trakcie prowadzonej przez NIK kontroli dysponent Funduszu dokonał korekty tego sprawozdania polegającej na zmniejszeniu należności o ww. kwotę, którą dysponent główny uwzględnił w korekcie sprawozdania łącznego.

<sup>29</sup> Badaniem objęto dowody wylosowane metodą monetarną MUS polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości oraz dowody dobrane w sposób celowy.

W ustawie budżetowej koszty Funduszu zostały zaplanowane w kwocie 6 082,0 tys. zł. Plan finansowy Funduszu w zakresie kosztów został zwiększony ze środków pozostałych na koniec 2011 r. o kwotę 7 660 tys. zł, tj. do wysokości 13 742,0 tys. zł. Zmiana planu została dokonana przez Głównego Geodetę Kraju zgodnie z art. 29 ust. 12 upf, tj. za zgodą Ministra Finansów i po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych.

W 2012 r. ze środków Funduszu zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 9 789,3 tys. zł, co stanowiło 161,0% planu wg ustawy budżetowej, 71,2% planu po zmianach oraz 50,6% w porównaniu do 2011 r. Główną przyczyną niepełnego wykonania planu kosztów było opłacenie ze środków budżetowych GUGiK w łącznej kwocie 3 011,5 tys. zł kosztów dwóch zadań, które były zaplanowane do realizacji przez Fundusz (opis szczegółowy na str. 8 informacji).

Ze środków FGZGiK realizowane były trzy zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz, tj.:

- *Zakładanie, aktualizacja i modernizacja krajowego systemu informacji o terenie, map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków.* Na realizację poniesiono koszty w łącznej wysokości 3 998,0 tys. zł, co stanowiło 65,7% planu po zmianach (6 082,0 tys. zł). Niepełne wykonanie kosztów wynikało z ich sfinansowania w kwocie 1 276,3 tys. zł, ze środków budżetowych GUGiK oraz z niższego niż zakładano wynagrodzenia wykonawcy z tytułu realizacji w 2012 r. umowy o weryfikację jakości produktów opracowywanych w ramach projektu ISOK;
- *Informatyzacja zasobu, w tym zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania.* Na realizację poniesiono koszty w wysokości 5 762,0 tys. zł, co stanowiło 76,1% kwoty przeznaczonej na to zadanie w planie po zmianach (7 576,0 tys. zł). Niepełne wykonanie kosztów wynikało z ich sfinansowania w kwocie 1 735,2 tys. zł, ze środków budżetowych GUGiK;
- *Podnoszenie kwalifikacji pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zatrudnionych w związku z prowadzeniem zasobu poprzez pokrywanie kosztów szkoleń, narad i konferencji w zakresie udostępniania, aktualizacji, utrzymywania i rozwoju tego zasobu,* na realizację którego zaplanowano 84,0 tys. zł. Poniesiono koszty w wysokości 29,4 tys. zł na organizację konferencji, co stanowiło 35,0% zaplanowanej kwoty. Przyczyną niepełnego wykonania kosztów było odstąpienie od organizacji w roku 2012 i przełożenie na rok 2013 szkolenia pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, dotyczącego wykorzystania systemu ASG-EUPOS.

Badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 9 782,7 tys. zł<sup>30</sup>, tj. 88,4% ogółu wydatków poniesionych w 2012 r. W wyniku szczegółowego badania wydatków stwierdzono, że służyły one realizacji zaplanowanych celów, płatności dokonywano zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami. Poza wskazanymi poniżej przypadkami, wydatki realizowano zgodnie z planem finansowym.

W okresie od 1 stycznia do 27 września 2012 r. (tj. do zmiany planu) ze środków Funduszu poniesione zostały koszty w łącznej wysokości 3 306,3 tys. zł ponad limit określony w ustawie budżetowej na 2012 r. W związku z powyższym, nastąpiło przekroczenie planowanych kosztów Funduszu o 54,4%. Wprowadzone zmiany w planie finansowym Funduszu spowodowały, że na koniec 2012 r. koszty zostały poniesione w granicach planu po zmianach, to jednak w okresie do wprowadzenia tych zmian dokonywanie wydatków ponad określony w planie limit było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 upf, który stanowi, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach określonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Zobowiązania na koniec 2012 r. wyniosły 71,4 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2011 r. były niższe o 1 278,2 tys. zł, tj. o 94,7%. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Wykonanie planu finansowego Funduszu w 2012 r. przedstawia załącznik nr 7 do informacji.

<sup>30</sup> W badanej próbie znajdowały się cztery wydatki w łącznej kwocie 988,7 tys. zł poniesione w 2012 r., jednakże stanowiące koszt 2011 r.

## Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości w kwocie ogółem 7 103,5 tys. zł, z tego:

1) kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa:

- 3 011,5 tys. zł na sfinansowanie przez GUGiK środkami budżetu państwa części dwóch zadań, przewidzianych do realizacji w planie FGZGiK;
- 3 306,3 tys. zł – koszty poniesione przez FGZGiK w okresie od 1 stycznia do 27 września 2012 r., tj. do zmiany planu finansowego na 2012 r. w trybie określonym w art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych, co stanowiło przekroczenie o 54,4% planu kosztów Funduszu określonego w ustawie budżetowej na 2012 r.;

2) kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami:

- 4,9 tys. zł – kwota wynagrodzenia wypłacona ze środków GUGiK za realizację umowy zlecenia na podstawie dokumentu niebędącego oryginałem rachunku, co było niezgodne z Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych GUGiK;

3) potencjalne sprawozdawcze skutki nieprawidłowości:

- 498,0 tys. zł – kwota należności wymagalnych spornych, wobec których toczyły się postępowania sądowe, wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2012 r. GUGiK;
- 282,8 tys. zł – kwota należności wymagalnych spornych, wobec których toczyło się postępowanie sądowe, wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2012 r. FGZGiK.

## Wnioski

Od 1 stycznia 2011 r., w związku z zmianą art. 41<sup>31</sup> ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>32</sup>, FGZGiK utracił przychody z tytułu odpisów z powiatowych i wojewódzkich funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym<sup>33</sup>. Ustalenia obecnej, jak i poprzedniej kontroli wykazały, że GUGiK traktował własne środki budżetowe, pochodzące z uzyskanych oszczędności bądź z niewykonania lub niepełnego wykonania zaplanowanych zadań, jako dodatkowe źródło finansowania kosztów FGZGiK.

Co prawda, środki ujęte zarówno w planie finansowym GUGiK, jak i Funduszu służą finansowaniu zadań Głównego Geodety Kraju, to jednak są to odrębne plany, w ramach których ujmuje się środki przeznaczone na sfinansowanie wyodrębnionych zadań państwowych. Podkreślić należy, że zarówno w 2011 r. jak i w 2012 r. w obydwóch planach limit środków przekraczał potrzeby. Dofinansowanie Funduszu w trakcie roku środkami budżetowymi (poprzez refundację kosztów, jak to miało miejsce w 2011 r., czy też poprzez przejęcie finansowania jego zadań przez jednostkę budżetową w 2012 r.) spowodowało zatem, że nadmiar środków Funduszu jeszcze się powiększył, zaś dysponent środków budżetowych uniknął konieczności ich zwrotu na centralny rachunek budżetu państwa.

Praktyka taka, w ocenie NIK, jest nie tylko niecelowa ale narusza zasady gospodarowania środkami publicznymi. Wpływa także niekorzystnie na przejrzystość finansów publicznych. Z tego względu nie powinna być stosowana jako metoda ograniczania skutków zmiany przepisów, która spowodowała utratę znaczącej części przychodów Funduszu. Z uwagi na to, że od roku 2011 przychody Funduszu uległy znacznemu zmniejszeniu i w kolejnych latach wykazują tendencję malejącą<sup>34</sup>, a ich udział

---

<sup>31</sup> Zmiana została wprowadzona art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające zmianę ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

<sup>32</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

<sup>33</sup> W 2010 r. przychody z tego tytułu wyniosły 27 072,2 tys. zł i stanowiły 89,2% przychodów Funduszu ogółem.

<sup>34</sup> Zrealizowane w 2011 r. przychody wyniosły 3 091,5 tys. zł, a w 2012 r. tylko 2 725,1 tys. zł.

w finansowaniu zadań Funduszu jest coraz mniejszy, w ocenie NIK, uzasadnione jest rozważenie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji celowości dalszego funkcjonowania Funduszu bądź wskazania źródeł przychodów adekwatnych do kosztów realizacji wyodrębnionych zadań państwowych.

### Informacje dodatkowe

Wystąpienia pokontrolne zostały wysłane do Ministra Administracji i Cyfryzacji w dniu 22 kwietnia 2013 r. oraz Głównego Geodety Kraju w dniu 15 kwietnia 2013 r.

W wystąpieniu do Ministra Administracji i Cyfryzacji sformułowano wnioski pokontrolne dotyczące:

- Podjęcia działań w celu zapewnienia terminowego sprawdzania wniosków o płatność stosownie do wymogów określonych w umowach zawieranych z beneficjentami.
- Zapewnienia rzetelnej analizy planowanych wydatków w celu uniknięcia zgłaszania nadmiernych zapotrzebowań na środki finansowe do Ministra Finansów.

W wystąpieniu do Głównego Geodety Kraju NIK wnioskowała o:

- Zaprzestanie finansowania środkami budżetu GUGiK zadań, których realizacja przewidywana jest w planie Funduszu oraz niedokonywanie w związku z tym niecelowych zmian w planie wydatków GUGiK.
- Niewykazywanie w sprawozdaniach Rb-N należności wymagalnych spornych, wobec których toczą się postępowania sądowe oraz wykazywanie wartości depozytów na żądanie i depozytów terminowych we właściwej grupie dłużników.
- Zatwierdzanie zapisów księgowych w rejestrach Funduszu przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych.
- Wzmocnienie mechanizmów kontrolnych systemu rachunkowości i kontroli zarządczej w celu wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami ustawy o rachunkowości dokonywania zapisów księgowych.

W piśmie z dnia 10 maja 2013 r. Minister Administracji i Cyfryzacji zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, które w zakresie części 17 dotyczyły podanych w wystąpieniu kwot zaległości budżetowych i zobowiązań na koniec 2012 r. oraz niewłaściwie wyliczonych wskaźników struktury wydatków w dziale 750-Administracja publiczna i wzrostu w 2012 r. zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi w stosunku do 2011 r. Kolegium NIK, uchwałą z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, zgłoszone zastrzeżenia oddaliło. Oczywiste pomyłki dotyczące niewłaściwie wyliczonych wskaźników zostały sprostowane w trybie art. 35c ustawy o NIK, a wskazane w zastrzeżeniach kwoty zaległości i zobowiązań, które wynikały z korekt sprawozdań przekazanych do NIK po sporządzeniu wystąpienia pokontrolnego zostały uwzględnione w informacji o wynikach kontroli.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Główny Geodeta Kraju poinformował m.in., że wniosek o zaprzestanie finansowania środkami budżetu GUGiK zadań, których realizacja przewidywana jest w planie Funduszu oraz niedokonywanie w związku z tym niecelowych zmian w planie wydatków GUGiK został przyjęty do realizacji. Odnośnie pozostałych wniosków poinformował m.in., że dokonano korekty sprawozdania Rb-N za czwarty kwartał 2012 r. w zakresie nieprawidłowo wykazanych należności spornych, oraz że wprowadził obowiązek zapoznania się każdego pracownika z instrukcją obiegu dokumentacji księgowej, a główny księgowy przeprowadził ponowny instruktaż w zakresie bezwzględного przestrzegania zasad obowiązujących w ramach prowadzenia ewidencji księgowej przez pracowników księgowości. Ponadto poinformował, że zaplanowany zostanie w ramach rozwoju zawodowego pracowników działu księgowości system szkoleń z zakresu rachunkowości i finansów publicznych.



### **III. Załączniki**

Załącznik 1. Wystąpienie pokontrolne do Ministra Administracji i Cyfryzacji, dysponenta części 17 (wyciąg)



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Wojciech Kutyla

KAP – 4100-04-01/2013  
P/13/004

# **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/004 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 17 – Administracja publiczna, części 27 – Informatyzacja i części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w 2012 r.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Maciej Galkiewicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85412 z 3 stycznia 2013 r.
2. Andrzej Brunejko, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85415 z 3 stycznia 2013 r.
3. Alicja Skibińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85416, z 3 stycznia 2013 r.
4. Mariusz Stolarz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85413, z 3 stycznia 2013 r.
5. Cezary Domasik, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 85414, z 3 stycznia 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-8, 1092]

Jednostka  
kontrolowana

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Michał Boni, Minister Administracji i Cyfryzacji

[Dowód: akta kontroli str. 14]

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- MAiC lub Ministerstwo – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
- MF – Minister Finansów,
- MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- MSW – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,
- MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
- CPI – Centrum Projektów Informatycznych,
- GUGiK – Główny Urząd Geodezji i Kartografii,
- WWPE – Władza Wdrażająca Programy Europejskie,
- PARP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
- BGK – Banku Gospodarstwa Krajowego,
- ustawa budżetowa – ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.<sup>1</sup>,
- ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>,
- uor – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>3</sup>,
- Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>,
- PO IG – Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,
- PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki,
- OST 112 – Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna dla potrzeb obsługi numeru alarmowego 112.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

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



**Ocena ogólna  
część 17**

**Uzasadnienie  
oceny ogólnej**

## **II. Ocena kontrolowanej działalności**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>5</sup> wykonanie w 2012 r. budżetu państwa w części 17 – Administracja Publiczna.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne zaplanowanie oraz realizacja wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp, a także terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych. Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość, dotycząca nieterminowego rozpatrzenia 12 z 34 zbadanych wniosków o płatność, zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny wykonania budżetu państwa, nie spowodowała obniżenia oceny ogólnej.

## **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

### **A. Część 17 – Administracja Publiczna**

#### **1. Dochody budżetowe**

**Opis stanu  
faktycznego**

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 17 – Administracja publiczna została ograniczona

---

<sup>5</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej dochody budżetu państwa w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 215,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 1 523,7 tys. zł, tj. ponad siedmiokrotnie wyższej od planowanej.

Wyższa realizacja planu dochodów wystąpiła przede wszystkim w GUGiK<sup>6</sup> i wynikała z wyższych niż planowano dochodów:

- z grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 0589) – 515,3 tys. zł, głównie z wpływów kar umownych od nieterminowo zrealizowanych umów,
- z wpływów z różnych opłat (§ 0690) – 536,2 tys. zł, głównie z opłat egzaminacyjnych przez osoby ubiegające się o nadanie uprawnień w dziedzinie geodezji i kartografii,
- z wpływów z różnych dochodów (§ 0970) – 264,8 tys. zł, głównie z opłat reprograficznych oraz realizacji gwarancji bankowej w związku z odmową podpisania umowy.

Na koniec 2012 r. w części 17 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 637,4 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 617,7 tys. zł<sup>7</sup>. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 506,0 tys. zł, a zaległości wyższe o 502,5 tys. zł. Powodem zwiększenia kwoty należności i zaległości powstałych głównie w GUGiK było m.in. naliczenie kar umownych z tytułu robót i usług w wysokości 490,8 tys. zł oraz naliczenie na dzień 31 grudnia 2012 r. odsetek od niewpłaconych należności budżetowych w wysokości 87,1 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 9-13, 22, 114-115]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

## 2. Wydatki budżetu państwa

W 2012 r. w ramach części 17 budżetu państwa finansowano zadania realizowane przez dwie jednostki budżetowe, tj. MAiC oraz GUGiK. W MAiC dysponentem trzeciego stopnia ustanowiono Dyrektora Generalnego, a w GUGiK - Głównego Geodetę Kraju<sup>8</sup>. Ustalenia dotyczące wykonania planu finansowego GUGiK (dysponenta III stopnia) oraz planu finansowego nadzorowanego przez Głównego Geodetę Kraju Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym zostały przedstawione w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Głównemu Geodecie Kraju.

[Dowód: akta kontroli str. 1431]

### 2.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 79 540,0 tys. zł.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w części 17 zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 12 761,2 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 5 270,8 tys. zł, (przekazaną ośmioma decyzjami Ministra Finansów) z przeznaczeniem m.in. na modernizację siedziby Ministerstwa, zakup wyposażenia biurowego, sfinansowanie wynagrodzeń osobowych dla nowozatrudnionych członków korpusu służby cywilnej oraz komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

<sup>6</sup> W GUGiK planowano dochody na kwotę 163,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 1 394,9 tys. zł.

<sup>7</sup> W GUGiK należności ogółem wyniosły 616,6 tys. zł, a zaległości wymagalne 616,5 tys. zł.

<sup>8</sup> Główny Geodeta Kraju jest ponadto dysponentem środków państwowego funduszu celowego – Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, utworzonym na podstawie art. 41 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geologiczne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.).

- ze zwiększenia o kwotę 858,4 tys. zł z części 42 – Sprawy wewnętrzne, na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie dokonywania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej<sup>9</sup>,
- ze zwiększenia o kwotę 2 466,2 tys. zł z części 27 – Informatyzacja, na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 5 października 2012 r., na realizację trzech projektów z PO IG<sup>10</sup>,
- ze zwiększenia o kwotę 4 176,4 tys. zł z części 27 – Informatyzacja, na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 2012 r., na sfinansowanie zadań realizowanych w ramach VII osi priorytetowej Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji PO IG<sup>11</sup>,
- ze zmniejszenia o kwotę 10,6 tys. zł i przeniesieniem tej kwoty do części 80 budżetu państwa, na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2012 r.<sup>12</sup>

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 5 270,8 tys. zł wykorzystano 4 839,3 tys. zł<sup>13</sup>, tj. 91,9%.

Jak podał Pan Daniel Kasprzak – zastępujący Dyrektora Generalnego MAiC, przyczyną niewykorzystania środków z rezerw były m.in. opóźnienia w obsadzaniu stanowisk ze względu na dużą liczbę złożonych ofert przez kandydatów i małą obsadę kadrową komórki przeprowadzającej nabory. Niewykorzystanie rezerw przeznaczonych na zakupy, wynikało z niższej niż pierwotnie szacowano wartości materiałów i wyposażenia.

W wyniku badania wykorzystania przez Ministerstwo (dysponent III stopnia) środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 1 942,7 tys. zł (tj. 42,5% ogólnej kwoty wydatków z rezerw celowych) ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp na cele na jakie rezerwy zostały utworzone, m.in. na zakup wyposażenia biurowego, wynagrodzenia oraz na sfinansowanie modernizacji budynku Ministerstwa.

[Dowód: akta kontroli str. 23-42, 500-519]

W 2012 r. nie zwiększono planu wydatków w części 17 z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

W trakcie roku, Minister AiC skorzystał dwukrotnie z uprawnień dysponenta głównego i podjął decyzję o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 2 471,3 tys. zł (2 041,9 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE, 289,5 tys. zł na pozostałe wydatki z budżetu państwa oraz 139,9 tys. zł na wydatki z budżetu środków europejskich).

[Dowód: akta kontroli str. 43-58]

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

## 2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2012 r. w części 17 zostały zrealizowane w kwocie 82 252,8 tys. zł, co stanowiło 103,4% planu wg ustawy budżetowej (79 540,0 tys. zł), 89,1% planu po zmianach (92 301,2 tys. zł) oraz 160,1% wydatków zrealizowanych w 2011 r.

W strukturze zrealizowanych w 2012 r. w części 17 wydatków największy udział miały wydatki w następujących działach:

<sup>9</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1430.

<sup>10</sup> Georeferencyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych wraz z krajowym systemem zarządzania Geoportal 2, Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami oraz na projekt systemowy – działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu (w ramach wydatków GUGiK). Decyzja Ministra Finansów z dnia 5 października 2012 r. nr MF/IPO6/003921/16BP/58JUN/2012/PHMJ/7358.

<sup>11</sup> Decyzja Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 2012 r. nr MF/IPO6/005931/100/JUN/2012/PHMJ/11059 (w ramach wydatków GUGiK).

<sup>12</sup> Decyzja Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2012 r. nr IP6/4135/16BP/18/JST/12/PHMJ/3648.

<sup>13</sup> Ponadto z ww. rezerw zablokowano kwotę 281,4 tys. zł.

29.05.2013 r.  
Świerzy 100%

- dział 750 Administracja publiczna – 24 916,9 tys. zł (30,3% wydatków w części), co stanowiło 90,3% planu wg ustawy budżetowej (27 593,0 tys. zł) oraz 74,6% planu po zmianach (33 387,0 tys. zł). W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej – 24 916,9 tys. zł (90,3% wydatków w dziale), co stanowiło 90,3% planu wg ustawy budżetowej (27 593,0 tys. zł) oraz 74,6% planu po zmianach (33 387,0 tys. zł),
- dział 710 Działalność usługowa – 57 335,9 tys. zł (69,7% wydatków w części), co stanowiło 110,3% planu wg ustawy budżetowej (51 947,0 tys. zł) oraz 97,3% planu po zmianach (58 914,3 tys. zł). W ramach działu wydatków dokonano:
  - w rozdziale 71021 GUGiK – 38 279,0 tys. zł, co stanowiło 124,5% planu wg ustawy budżetowej (30 747,0 tys. zł) oraz 97,8% planu po zmianach (39 135,3 tys. zł),
  - w rozdziale 71013 Prace geodezyjne i kartograficzne – 19 056,9 tys. zł, co stanowiło 89,9% planu wg ustawy budżetowej (21 200,0 tys. zł) oraz 96,3% planu po zmianach (19 779,0 tys. zł).

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 19 333,4 tys. zł, co stanowiło 113,7% planu pierwotnego (16 998,0 tys. zł) oraz 83,6% planu po zmianach (23 118,4 tys. zł). Wydatki te stanowiły 23,5% wydatków w części. Niepełne wykonanie planu wydatków spowodowane było m.in. niższymi cenami uzyskanymi po przeprowadzeniu postępowań o zamówienia publiczne, niższymi cenami usług teleinformatycznych i transportowych w związku ze zmianą siedziby Ministerstwa oraz niezrealizowaniem projektu *Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*.

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części, nie zostały przekroczone planowane wydatki, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne.

[Dowód: akta kontroli str. 116-134]

### **Struktura wydatków w części 17 (wg grup ekonomicznych)**

**Świadczenia na rzecz osób fizycznych** wyniosły (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) 29,9 tys. zł (0,04% wydatków w części), tj. 94,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były niższe o 111,8 tys. zł, tj. o 78,9%. Najwyższe wydatki poniesiono m.in. na zakup okularów profilaktycznych oraz zwroty kosztów podróży członkom Komisji Standaryzacji Nazw Geograficznych.

**Wydatki bieżące** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) wyniosły 44 090,1 tys. zł (53,6% wydatków w części), tj. 96,0% planu po zmianach i 102,3% planu wg ustawy budżetowej. Wydatki w tej grupie były wyższe od wykonania w 2011 r. o 17 701,1 tys. zł, tj. o 67,1%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły zakupy towarów i usług 24 919,0 tys. zł (95,0% planu po zmianach) oraz wynagrodzenia i pochodne 16 342,2 tys. zł (99,1% planu po zmianach).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 2 531,1 tys. zł (18,3%). Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał, jak wyjaśniła Dyrektor Generalny MAiC, z przejęcia przez MAiC większości pracowników ze zniesionego MSWiA i z Ministerstwa Infrastruktury wraz z działami administracji, przejęcia dodatkowych zadań, tworzenia i kształtowania struktury organizacyjnej, potrzeby zapewnienia realizacji spraw administracyjno-technicznych w związku z przejęciem w zarząd nowego budynku i koniecznością zatrudniania osób wykonujących typowo techniczne czynności związane z pracami remontowymi oraz porządkowymi.

**Wydatki majątkowe** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) zrealizowano w kwocie 3 959,9 tys. zł (4,8% wydatków w części), tj. 98,4% planu po zmianach (4 025,9 tys. zł) i 523,1% planu wg ustawy budżetowej. Były one wyższe od wykonania w 2011 r. o kwotę 3 315,3 tys. zł, tj. ponad pięciokrotnie. Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 1 059,6 tys. zł (98,5% planu po zmianach), a na inwestycje

2 900,2 tys. zł (98,3% planu po zmianach). Przyczyną wzrostu wydatków, w porównaniu do 2011 r., były prace modernizacyjne w związku ze zmianą siedziby Ministerstwa.

**Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej**, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, zrealizowano w kwocie 34 172,9 tys. zł (41,5% wydatków w części), co stanowiło 80,7% planu po zmianach i 95,8% planu wg ustawy budżetowej. Były one wyższe od wykonania w 2011 r. o 9 978,1 tys. zł, tj. o 41,2%. W ramach tej grupy największe wydatki poniesiono na:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 3 983,4 tys. zł (90,2% planu po zmianach),
- zakupy inwestycyjne – 5 617,9 tys. zł (96,4% planu po zmianach),
- dotacje celowe – 5 583,5 tys. zł. (54,4% planu po zmianach).

Niepełne wykonanie wydatków na dotacje wynikało przede wszystkim ze zwrotów przez beneficjentów kwot niewykorzystanych. W 2012 r. dokonano wypłat dotacji w kwocie 8 140,4 tys. zł (80% planu po zmianach), z czego beneficjenci zwrócili 2 556,9 tys. zł, tj. aż 31,4%, co w konsekwencji spowodowało wykonanie wydatków na niższym poziomie. Na niższą niż planowano realizację wydatków wpływ miało także nierozpoczęcie w 2012 r. realizacji projektu *Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*. W konsekwencji nie wydatkowano środków na wynagrodzenia i składki od umów zleceń z ekspertami oceniającymi wnioski oraz na zakup usług pozostałych (kurierskich, pocztowych, transportowych). Projektu nie rozpoczęto, gdyż Minister Rozwoju Regionalnego, z uwagi na brak uchwały Rady Ministrów dotyczącej Strategii *Sprawne Państwo*, a w konsekwencji brak akceptacji Komisji Europejskiej dla zmian w PO KL, nie zatwierdził *Planu Działania na 2012 r.*

W związku ze zmianą siedziby Ministerstwa, w tym Departamentu Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego (Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu V PO KL), nie zrealizowano wydatków odnośnie zakupu materiałów biurowych, mebli, pomocy naukowych i czasopism, usług telefonii komórkowej oraz sprzętu informatycznego.

[Dowód: akta kontroli str. 15-21, 142-159, 202-208]

Dysponent części 17 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki pozostające po zakończeniu roku budżetowego w kwocie 3 457,2 tys. zł w terminach określonych w § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>14</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 231]

Zobowiązania w części 17 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 2 864,8 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (1 715,2 tys. zł). Główną pozycję (1 602,8 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o ~~203,4%~~ 36,3%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

[Dowód: akta kontroli str. 121]

### **Zatrudnienie i wynagrodzenia**

Przeciętne zatrudnienie<sup>15</sup> w 2012 r. w części 17 wyniosło 255 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 12 osób.

Wyjaśniając przyczyny wzrostu przeciętnego zatrudnienia, Dyrektor Generalny MAiC Pani Edyta Szostak wskazała, że: *Istniejące komórki przejęte ze zniesionych Ministerstw podlegały procesowi uzupełnienia składu osobowego, natomiast komórki organizacyjne nieistniejące w momencie tworzenia urzędu w szczególności obsługowe, tworzone były od podstaw. (...) zwiększenie stanu zatrudnienia na stanowiskach niemnożnikowych wynika przede wszystkim z faktu, że b. MSWiA w zakresie części 17, 27, 43 nie było zatrudnionych pracowników w tej grupie stanowisk – wszystkie stanowiska w tej grupie finansowane były z części 42 – sprawy wewnętrzne. Jednocześnie informuję, że dane dotyczące wielkości*

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

<sup>15</sup> Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

*przeciętnego zatrudnienia w MSWiA w roku 2011 w częściach 17, 27 i 43 nie powinny być bezpośrednio przedkładane na przeciętny stan zatrudnienia w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji miało usystematyzowaną i od dawna określoną strukturę zatrudnienia, w której określona liczba pracowników obsługiwała poszczególne działy administracji. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w roku 2012 dopiero tworzyło swoją strukturę i określało swoje priorytetowe obszary.*

[Dowód: akta kontroli str. 970-973, 984-989]

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r.<sup>16</sup> wynosiło 6 724,91 zł i w porównaniu z 2011 r. było wyższe o 570,99 zł, tj. o 9,3%.

Przyczyną wzrostu przeciętnego wynagrodzenia były, jak wyjaśniła Dyrektor Generalny MAiC Pani Edyta Szostak, zmiany w porównaniu do okresu poprzedniego w strukturze wyższych stanowisk w służbie cywilnej, spowodowane zmianami organizacyjnymi w związku z budową struktur Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. W związku z powyższym, w zakresie działu Administracja publiczna w miejsce dotychczasowego Departamentu Administracji Publicznej zostały utworzone Departament Administracji Publicznej i Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego. Ponadto, w związku z nałożeniem na MAiC dodatkowych zadań związanych m.in. z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, zbiórkami publicznymi, zarządzaniem kryzysowym i budowaniem systemu powiadamiania ratunkowego, utworzono Departament ds. Usuwania Skutków Klęsk Żywiołowych oraz Departament Zarządzania Kryzysowego i Systemu Powiadamiania Ratunkowego, które to w byłym MSWiA funkcjonowały w zakresie działu – sprawy wewnętrzne.

[Dowód: akta kontroli str. 970-973, 1442-1444]

### **Zasilanie w środki budżetowe**

W poszczególnych miesiącach 2012 r. dysponent części składał do Ministra Finansów zapotrzebowania<sup>17</sup> na środki finansowe w wysokości wyższej niż ponoszone wydatki. W przypadku części 17 budżetu państwa łączna kwota złożonych zapotrzebowań wyniosła ogółem 146 884,6 tys. zł, przy planowanych w 2012 r. wydatkach w wysokości 92 301,3 tys. zł i faktycznie zrealizowanych w kwocie 82 252,8 tys. zł. Łączna kwota zwrotów środków zapotrzebowanych na wydatki budżetowe wyniosła 39 698,4 tys. zł<sup>18</sup>.

Szczegółowym badaniem objęto zapotrzebowania złożone w sześciu miesiącach 2012 r. (styczeń, luty, marzec, lipiec, sierpień, październik) i ustalono, że w każdym z tych miesięcy wystąpiły przypadki zapotrzebowania nadmiernych, w stosunku do potrzeb, kwot i zwrotu powyżej 20,0% otrzymanych środków<sup>19</sup>.

Jak m.in. podała Pani Edyta Szostak – Dyrektor Generalny MAiC, zapotrzebowania na środki finansowe analizowane były przez Naczelnika Wydziału Planowania i Realizacji Budżetu pod względem zgodności z harmonogramem (lub po wcześniejszej jego aktualizacji). Analizie podlegała tylko aktualizacja harmonogramu. Składając

<sup>16</sup> Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

<sup>17</sup> Dysponent części składał zapotrzebowania do Ministra Finansów w łącznej kwocie zapotrzebowań zgłaszanych przez dysponenta głównego, MAiC (dysponenta III stopnia) i GUGiK.

<sup>18</sup> Ponadto 23 941,4 tys. zł stanowiły zwroty środków pochodzących z rozliczeń dotacji udzielonych w latach poprzednich dokonane na rachunek bieżący wydatków. Zapotrzebowania składane są w podziale na poszczególne dni robocze. Zwrot kwoty środków oznacza, że nie zostały one wykorzystane na wydatki budżetowe. Na koniec dnia niewykorzystane środki finansowe są zwracane na centralny rachunek bieżący wydatków budżetu państwa do końca dnia operacyjnego.

<sup>19</sup> W poszczególnych miesiącach przypadki nadmiernego zapotrzebowania miały miejsce: w styczniu w sześciu na dziewięć złożonych zapotrzebowań przez MAiC, w ośmiu na 13 złożonych przez GUGiK oraz w jednym na dwa złożone zapotrzebowania przez dysponenta głównego; w lutym w czterech na dziewięć złożonych zapotrzebowań przez MAiC, w 11 na 16 złożonych przez GUGiK; w marcu w 16 na 17 złożonych zapotrzebowań przez MAiC, 15 na 20 złożonych przez GUGiK i w jednym na sześć zapotrzebowań złożonych przez dysponenta głównego, w lipcu w 11 na 16 złożonych zapotrzebowań przez MAiC, w 10 na 22 złożonych przez GUGiK i w jednym przypadku na pięć złożonych zapotrzebowań przez dysponenta głównego, w sierpniu w dziewięciu na 14 złożonych zapotrzebowań przez MAiC, w 16 na 21 złożonych przez GUGiK i w dwóch na sześć złożonych zapotrzebowań przez dysponenta głównego, w październiku w 12 na 23 złożonych zapotrzebowań przez MAiC i w 19 na 23 złożonych zapotrzebowań przez GUGiK.

zapotrzebowanie w marcu 2012 r., np. na wynagrodzenia nie były sporządzone jeszcze ostateczne listy płac, dlatego trudno było oszacować dokładnie wysokość środków niezbędnych do uregulowania zobowiązań wobec pracowników (np. w dniu 27 lutego 2012 r. zwrot 345,6 tys. zł). Zwroty w dniach 2 i 9 marca, 2, 16, 31 sierpnia spowodowane było niedostarczeniem przez komórki merytoryczne faktur, w wyniku czego nie można było dokonać płatności.

[Dowód: akta kontroli str. 232-235, 238-240, 242-254, 280-291, 316-334, 1063-1071]

W trakcie kontroli Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów MAiC, skierowała pismo do jednostek podległych o wprowadzenie procedury bieżącego wyjaśniania przyczyn występowania znaczących zwrotów. Zastępca Dyrektora BBiF zwróciła się natomiast do dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa o przedkładanie informacji o wysokości planowanych wydatków, co najmniej na cztery dni przez każdą dekadę.

[Dowód: akta kontroli str. 1072-1081]

### **Badanie prawidłowości realizacji wydatków**

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu państwa objęto prawidłowość realizacji wydatków bieżących i majątkowych w kwocie 5 545,5 tys. zł (tj. 6,7% tego rodzaju wydatków w części 17) na podstawie próby wydatków poniesionych w 2012 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia), która stanowiła 28,7% wydatków Ministerstwa (szczegółowy opis doboru próby w pkt D 5.3 wystąpienia); w ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w Pzp w odniesieniu do dwóch postępowań o zamówienia publiczne o łącznej wartości 2 454,7 tys. zł; badaniem – pod względem kwalifikowalności - objęto także kwotę 60,3 tys. zł z budżetu państwa na prefinansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

Objęte badaniem wydatki stanowiły:

- wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 340,3 tys. zł (m.in. § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 246,7 tys. zł, § 4300 Zakup usług pozostałych – 80,0 tys. zł), tj. 1,4% wydatków na zakup towarów i usług poniesionych w części 17,
- wydatki majątkowe w kwocie 2 904,7 tys. zł (§ 6050 Wydatki na inwestycje – 2 429,1 tys. zł i § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne – 475,6 tys. zł), tj. 73,4% wydatków majątkowych poniesionych w części 17.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów MAiC oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Płatności dokonywano zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami i ewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami. Odnośnie objętych badaniem wydatków na prefinansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w kwocie 60,3 tys. zł stwierdzono, że zostały poniesione zgodnie z umową o dofinansowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 1561-1562, 1569-1570, 1571-1573, 1611-1620, 1637-1642]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w wyniku braku rzetelnej analizy planowanych wydatków do poziomu faktycznych potrzeb, zostały zgłoszone do Ministra Finansów nadmierne zapotrzebowania na środki finansowe, co utrudnia efektywne zarządzanie realizacją budżetu państwa. W związku z tym, za celowe NIK uznaje podjęte w trakcie kontroli działania służące bieżącemu monitorowaniu składanych zapotrzebowań.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wydatkowanie środków budżetu państwa.

### 3. Wydatki budżetu środków europejskich

Minister Administracji i Cyfryzacji pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej (IPoŚ) drugiego stopnia dla Działania 5.2 PO KL.

#### 3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 169 965,0 tys. zł. W trakcie roku zostały one zwiększone per saldo o kwotę 93 618,8 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów o przeniesieniu wydatków z części 27 budżetu państwa w kwocie:

- 41 510,0 tys. zł na realizację projektów w ramach PO KL – działanie 5.2 *Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej*<sup>20</sup>,
- 28 165,6 tys. zł na realizację projektów w ramach PO IG: *Georeferencyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych (GBDOT) wraz z krajowym systemem zarządzania Geoportal oraz Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami w ramach VII osi priorytetowej Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji*<sup>21</sup>,
- 23 994,7 tys. zł na sfinansowanie zadań w ramach VII osi priorytetowej PO IG – *Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji*<sup>22</sup>,

oraz o przeniesieniu kwoty 51,5 tys. zł z części 17 budżetu państwa do części 80 na realizację projektów realizowanych w ramach PO KL: *Podnoszenie sprawności i efektywności działania pracowników regionalnych izb obrachunkowych – inwestycje w ludzi inwestycjami w potencjał urzędów administracji publicznej oraz Wzmocnienie potencjału RIO w Katowicach poprzez poprawę jakości narzędzi nadzorczych i kontrolnych*<sup>23</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 23, 710-735]

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

#### 3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w 2012 r. w części 17 zostały zrealizowane w kwocie 256 075,0 tys. zł, co stanowiło 150,7% planu wg ustawy budżetowej (169 965,0 tys. zł) oraz 97,2% planu po zmianach (263 583,8 tys. zł), natomiast w porównaniu do zrealizowanych w 2011 r. stanowiły 136,7%.

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 532,4 tys. zł, co stanowiło 10,6% planu wg ustawy budżetowej (5 032,0 tys. zł) oraz 54,3% planu po zmianach (980,2 tys. zł).

Jak wyjaśniła Dyrektor Generalny MAiC, niskie wykonanie wydatków budżetu środków europejskich przez dysponenta III stopnia wynikało z braku decyzji Ministra Rozwoju Regionalnego odnośnie realizacji nowego projektu *Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego* (szczegółowy opis w pkt A.2.2 wystąpienia, str. 6). Spowodowało to m.in. wstrzymanie rekrutacji pracowników do realizacji przedmiotowego zadania.

[Dowód: akta kontroli str. 21, 160-161]

<sup>20</sup> Decyzja Ministra Finansów z 24 października 2012 r. wydana na podstawie wniosku Ministra Rozwoju Regionalnego z 25 września 2012 r.

<sup>21</sup> Decyzja Ministra Finansów z 5 października 2012 r. wydana na podstawie wniosku Ministra Rozwoju Regionalnego z 19 września 2012 r.

<sup>22</sup> Decyzja Ministra Finansów z 14 grudnia 2012 r. wydana na podstawie wniosku Ministra Rozwoju Regionalnego z 11 grudnia 2012 r.

<sup>23</sup> Decyzja Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2012 r. wydana na podstawie wniosku Ministra Rozwoju Regionalnego z 31 maja 2012 r.



W podziale na programy operacyjne, wydatki budżetu środków europejskich w części 17 przedstawiały się następująco:

- w ramach PO KL – 122 625,7 tys. zł, (47,9% wydatków w części), co stanowiło 96,2% planu po zmianach (127 499,5 tys. zł),
- w ramach PO IG – 133 449,4 tys. zł, (52,1% wydatków w części), co stanowiło 98,1% planu po zmianach (136 084,3 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 196-197]

Ustalono, że dysponent części 17 nie wnioskował w 2012 r. o uruchomienie środków z zaplanowanych rezerw celowych na realizację zadań finansowanych z budżetu środków europejskich w kwocie 105 705,0 tys. zł oraz z budżetu państwa na realizację zadań finansowanych z budżetu środków europejskich w kwocie 16 004,0 tys. zł.

Dyrektor DBiF MAiC Pani Beata Rudzka poinformowała m.in., że biorąc pod uwagę niski stopień realizacji wydatków z udziałem środków europejskich (cz. 17, 27, 43, 80) prowadzona była comiesięczna analiza oraz na bieżąco był monitorowany stan wykorzystania środków unijnych w celu oceny ewentualnych potrzeb w zakresie uruchamiania środków z rezerw celowych. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości dokonała weryfikacji realnego wykorzystania środków budżetowych do końca 2012 r., w wyniku której – z uwagi na kryzys i pogarszającą się sytuację finansową przedsiębiorstw – zwolniła środki w wysokości 287 933,0 tys. zł. W związku z powyższym w celu racjonalnego gospodarowania środkami pozostającymi w dyspozycji MAiC dokonywano przeniesień w ramach posiadanych środków w budżecie państwa i budżecie środków europejskich. Wnioski jednostek o zwiększenie limitu środków realizowane były poprzez przeniesienie w częściach: 17, 43 i 80. Równocześnie Minister Rozwoju Regionalnego pismem z 3 września 2012 r. został poinformowany, że Minister Administracji i Cyfryzacji nie planuje wnioskować o uruchomienie środków z rezerw celowych (stosownie do ustaleń roboczych na spotkaniu przedstawicieli MRR i MAiC).

[Dowód: akta kontroli str. 146-154]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zgodnie z § 10 ust. 2 zawartych umów o dofinansowanie, Instytucja Wdrażająca (Instytucja Pośrednicząca II stopnia) dokonuje weryfikacji formalno-rachunkowej i merytorycznej wniosku o płatność, w terminie 20 dni roboczych od daty jego otrzymania.

W wyniku badania 34 wniosków o płatność na łączną kwotę 4 317,5 tys. zł (w ramach realizacji 10 projektów) stwierdzono, że w 12 przypadkach wnioski o płatność na łączną kwotę 1 907,9 tys. zł zostały zweryfikowane z przekroczeniem terminu od 3 do 101 dni<sup>24</sup>.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora Departamentu Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego (DWJST) Pan Adam Misiuwianiec, przyczyną nieterminowej weryfikacji wniosków o płatność jest zbyt duża liczba projektów przypadająca na jednego pracownika oraz wykonywanie innych czynności związanych z realizacją projektu (m.in. konsultacje telefoniczne, prowadzenie korespondencji elektronicznej, spotkania z beneficjentami). Według zalecenia Instytucji Zarządzającej maksymalna liczba projektów przypadających na jednego pracownika winna wynosić 15 projektów, natomiast obecnie jest to 27 projektów na osobę. Odnośnie nieterminowego sprawdzania wniosków o płatność Dyrektor Generalny podał m.in., że wystąpiono o skierowanie do Ministerstwa osób na staże dla bezrobotnych (w tym do Wydziału Monitorowania i Finansowania). Ze względu na początkową odmowę,

<sup>24</sup> Dotyczy: wniosków z 14 października 2011 r. i 16 stycznia 2012 r. złożonych przez Miasto Szczecin – umowa nr UDA-POKL.05.02.01-00-284/09-00; wniosków z 16 kwietnia 2012 r. i 11 października 2012 r. złożonych przez Wyższą Szkołę Prawa i Administracji w Przemysłu – umowa nr UDA-POKL.05.02.01-00-026/10-00; wniosku z 20 stycznia 2012 r. złożonego przez Wyższą Szkołę Zarządzania i Prawa im. M. Chodakowskiej – umowa nr UDA-POKL.05.02.01-00-011/11-00; wniosków z 21 maja 2012 r. i 17 lipca 2012 r. złożonych przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Nadnoteckich – umowa nr UDA-POKL.05.02.01-00-069/11-00; wniosków z 19 czerwca, 17 września i 12 października 2012 r. złożonych przez Gminę Leśnica – umowa nr UDA-POKL.05.02.01-00-007/11-00; wniosków z 17 stycznia 2012 r. i 16 sierpnia 2012 r. złożonych przez Gminę Ruda Malenicka – umowa nr UDA-POKL.05.02.01-00-071/11-00.

a następnie przyznanie jedynie pięciu miejsc, do takiego stażu w DWJST w 2012 r. nie doszło. Rozważano również możliwość zatrudnienia absolwentów KSAP-u, ale ze względu na wczesny etap organizacji Departamentu oraz profil wykształcenia, jego kierownictwo nie skorzystało z takiej możliwości. Obecnie przygotowywane są dwa ogłoszenia na dwa stanowiska pracy, w tym jedno dla Wydziału Monitorowania.

Opóźnienia w zakresie weryfikacji formalno-rachunkowej i merytorycznej wniosków o płatność miały miejsce także w latach 2009 – 2010, na co NIK zwracała uwagę również po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 163-189]

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Stwierdzona nieprawidłowość, zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami dokonywania ocen, nie spowodowała obniżenia oceny.

## 4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

### 4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Kontrola wykazała, że w ramach części 17 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez MAiC pełniącego funkcję dysponenta trzeciego stopnia w MAiC.

[Dowód: akta kontroli str. 229]

Dyrektor DBiF MAiC Pani Beata Rudzka podała m.in., że mając na uwadze zapisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>25</sup>, sprawozdania podległych dysponentów środków budżetu państwa m.in. trzeciego stopnia były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym, tj. sprawdzeniu podlegało w szczególności czy:

- sprawozdanie sporządzone jest na właściwym druku w sposób czytelny i trwały, w złotych i groszach,
- sprawozdanie zawiera wszystkie strony i czy wypełniona jest każda strona,
- na sprawozdaniu znajduje się podpis i imienna pieczęć odpowiedniej osoby w miejscach oznaczonych,
- poprawnie wpisano za jaki okres jest sporządzone sprawozdanie i czy jest prawidłowa data.

Analiza działań faktycznie podejmowanych, w okresie objętym kontrolą, przez pracowników Ministerstwa w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez MAiC wykazała, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą niezetelne. Ocenę taką potwierdzają także ustalenia dotyczące prawidłowości sporządzania sprawozdań przedstawione w pkt A 4.2 wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 209-221, 422-424]

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

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

## 4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Ustalono, że dysponent części dokonywał kontroli sprawozdań jednostkowych będących podstawą sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych za 2012 r., zarówno pod względem formalno-rachunkowym jak i merytorycznym.

[Dowód: akta kontroli str. 230, 424]

Dysponent otrzymywał sprawozdania budżetowe od jednostek podległych w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>26</sup>. Również terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej i papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do właściwych odbiorców.

Dyrektor DBiF MAiC podała, że do 15 marca 2013 r. nie były korygowane łączne sprawozdania z wykonania budżetu dysponenta części 17.

[Dowód: akta kontroli str. 422-424, 992-993]

Badanie poprawności ujęcia w każdym z rocznych sprawozdań łącznych oraz w sprawozdaniach łącznych za IV kwartał z operacji finansowych<sup>27</sup> wybranych losowo trzech pozycji z analogicznymi pozycjami ze wszystkich sprawozdań jednostkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdania łącznego wykazało, że dane zawarte w ww. sprawozdaniach jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych.

Wykazane w łącznym sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 1 523,7 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 82 252,8 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia)<sup>28</sup>. Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w ww. rozporządzeniach.

Ustalono, że sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 9,3 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 19 333,4 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

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

<sup>27</sup> Roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy z wykonania planu 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-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym. Sprawozdania kwartalne na koniec IV kwartału 2012 r.: Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, Rb-N – o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

<sup>28</sup> Roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, RB-28 UE oraz sprawozdania kwartalne na koniec IV kwartału 2012 r.: Rb-Z, Rb-N.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 131 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 9,3 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 131, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 19 333,4 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 6,3 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.

W części 17 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>29</sup>. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tym sprawozdaniu z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami konta 990 – Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

[Dowód: akta kontroli str. 209-230, 409]

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sporządzania sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych a także zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

## D. Zagadnienia wspólne dla części: 17, 27 i 43

### 1. Księgi rachunkowe

#### 1.1. Organizacja systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych

Opis stanu faktycznego

Obowiązująca w Ministerstwie (dysponent III stopnia) dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała warunki określone w uor i została dostosowana do zmian wprowadzonych od 2012 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r.<sup>96</sup>

Dokumentacja była dostępna dla pracowników Ministerstwa i określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

[Dowód: akta kontroli str. 1551-1553, 1577-1579]

#### 1.2. Prawidłowość funkcjonowania systemu księgowości komputerowej

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie od dnia 1 stycznia 2012 r. funkcjonuje, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego MAiC Panią Edytę Szostak, system księgowości komputerowej FT-FK7 opracowany przez Przedsiębiorstwo Innowacyjno-Wdrożeniowe Fortech Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Wyniki badania funkcjonowania systemu oraz przeprowadzonego pełnego przeglądu analitycznego zapisów księgowych wykazały, że system księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w uor w szczególności zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor);
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor) – sprawozdania za poszczególne okresy sprawozdawcze sporządzane są na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1553, 1575-1593]

#### 1.3. Badanie próby dowodów i zapisów księgowych

Opis stanu faktycznego

Badanie próby przeprowadzono w Ministerstwie (dysponent III stopnia) w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz

<sup>96</sup> Zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz 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 (Dz. U. z 2012 r. Nr 121).

zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 201<sup>97</sup> – po stronie Ma (bez kwot wydatków ujętych w § 444 *Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych*). Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 54 dowodów o wartości 25 325 400,83 zł i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną (MUS) polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. Do losowania próby przyjęto ryzyko statystyczne (ryzyko wydania pozytywnej opinii pomimo występujących w całym zbiorze poddanym losowaniu nieprawidłowości) na poziomie 40% oraz próg istotności (dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości) na poziomie:

- w odniesieniu do nieprawidłowości o charakterze formalnym - 5% wartości dowodów (zapisów) z nieprawidłowościami,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość bieżącą – 2,25% wartości zbioru podlegającego ocenie,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość roczną – 1,5% wartości zbioru podlegającego ocenie.

Niezależnie od elementów próby dobranych poprzez losowanie metodą statystyczną, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy:

- 20 dowodów o wartości 46,4 tys. zł, co do których w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych zapisy zostały wykazane jako zaksięgowane do niewłaściwych okresów sprawozdawczych,
- 19 dowodów o wartości 554,8 tys. zł dobranych celowo do badania w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w części 26 – Łączność.

Kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o łącznej wartości 25 926,6 tys. zł, z tego o wartości 25 325,4 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 601,2 tys. zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny),

[Dowód: akta kontroli str. 1557-1575]

### ***Poprawność formalna dowodów i zapisów księgowych***

Badanie przeprowadzono w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

[Dowód: akta kontroli str. 1571-1572]

### ***Wiarygodność zapisów księgowych***

Badanie przeprowadzono w zakresie spełnienia wymogów poprawności: wartości transakcji, okresu księgowania, zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych kontrolą. Ponadto sprawdzono, czy ww. transakcje miały faktycznie miejsce w okresie sprawozdawczym, w którym zostały zaksięgowane i czy uregulowano wynikające z nich zobowiązania. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zapisy księgowe zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych, zarówno księgi głównej, jak i ksiąg pomocniczych prawidłowo. Zapisy zawierały elementy wymagane przepisami *uor*, były sprawdzalne,

<sup>97</sup> Zobowiązania wobec dostawców dotyczące budżetu.

zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym. Badanie 20 dowodów o łącznej wartości 46,4 tys. zł, które w wyniku przeglądu analitycznego zostały wykazane jako zaksięgowane do niewłaściwych okresów sprawozdawczych wykazało, że ujęcie ich w okresach późniejszych niż data dokonania operacji gospodarczej wynika z tego, że zostały one złożone do Ministerstwa w terminach uniemożliwiających ujęcie ich do właściwych okresów sprawozdawczych.

[Dowód: akta kontroli str. 1557-1561, 1571-1575]

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

## 2. Działania w celu racjonalizacji wydatków oraz nadzór i kontrola

Opis stanu  
faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części 17, 27 i 43 poprzez:

- sporządzanie comiesięcznej analizy poziomu realizacji planu finansowego na podstawie otrzymanych sprawozdań budżetowych, od jednostek podległych i nadzorowanych,
- wykonanie w sierpniu 2012 r. analizy poziomu realizacji planu finansowego poszczególnych jednostek uwzględniającej upływ czasu oraz pisemnym zobligowaniu jednostek do zintensyfikowania działań w celu pełnego wykorzystania środków zabezpieczonych w planie finansowym jednostki i do przedkładania szczegółowych informacji o poziomie wykorzystania planu finansowego,
- realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono m.in. następujące zagadnienia:
  - ocenę realizacji spraw związanych z wykonywaniem zadań instytucji pośredniczącej II stopnia dla działania 5.2 PO KL,
  - ocenę realizacji zadań IPOŚ I stopnia dla VIII osi priorytetowej PO IG.

Sprawozdania zawierające wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dysponentowi części oraz kierownikom podległych jednostek; dotyczyły one głównie:

- w zadaniu *Ocena realizacji spraw związanych z wykonywaniem zadań instytucji pośredniczącej II stopnia działania 5.2 PO KL*: dokonywania na bieżąco przeglądu organizacji pracy osób odpowiedzialnych za weryfikację wniosków o płatność – określenia optymalnej liczby projektów do weryfikacji na jedną osobę (zwiększenie zatrudnienia); weryfikowania i aktualizowania na bieżąco opisów stanowisk pracy oraz zakresów czynności pracowników zatrudnionych w DWJST; stosowania zapisów Instrukcji kancelaryjnej – rozważenie szkolenia z zasad w niej określonych zwłaszcza z przechowywania dokumentacji; dokonywanie analizy zmiany kategorii archiwalnej z BE5 na np. BE10; rozważenie przeprowadzenia szkolenia wewnętrznego w zakresie zarządzania ryzykiem,
- w zadaniu *Ocena realizacji zadań Instytucji Pośredniczącej I stopnia dla VIII osi priorytetowej PO IG*: uzupełnienia Instrukcji Wykonawczej IPOŚ dla VII i VIII osi priorytetowej w ramach PO IG w zakresie przygotowania sprawozdań, zmniejszenia liczby nierozpatrzonych protestów, poprawy komunikacji wewnętrznej i przepływu

informacji, przeprowadzenia udokumentowanej analizy ryzyka realizowanych przez DFS zadań/procesów, a także doraźnej analizy w przypadku istotnej zmiany warunków, przeprowadzenia szkolenia wewnętrznego w zakresie zarządzania ryzykiem.

[Dowód: akta kontroli str. 1137-1155]

- kontrole u podległych dysponentów, prowadzone przez Wydział Kontroli i Nadzoru MAiC. W 2012 r Wydział przeprowadził łącznie 31 kontroli, w tym siedem w części 17 i 24 kontrole w części 43. Przeprowadzone kontrole dotyczyły między innymi:
  - w części 17 – w dwóch przypadkach organizacji i warunków pracy Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w zakresie określonym w art.3a ust.4 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych z 12 października 1994 r.<sup>98</sup> oraz przestrzegania trybu i wymogów wylaniania kandydatów na członków Kolegium; w dwóch przypadkach realizacji polityki kadrowej; a także: prowadzenia gospodarki finansowej i polityki kadrowej przez GUGiK; sprawowania przez Głównego Geodetę Kraju nadzoru geodezyjnego i kartograficznego; funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej,
  - w części 43 – w 21 przypadkach wykorzystania i rozliczenia dotacji przekazanych z budżetu MSWiA w 2011 r. pod względem legalności i oszczędności oraz rzetelności prowadzenia dokumentacji księgowej i w trzech przypadkach sprawdzenia prawidłowości wykonania zadania przez zleceniobiorcę, w tym wydatkowania przekazanych środków finansowych w toku realizacji zadania, zleconego przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w 2012 r.

Sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia, dotyczyły głównie:

**w części 17:**

- w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Częstochowie - wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem przez członków Kolegium i pracowników Biura przepisów dotyczących terminów załatwiania spraw, w szczególności art. 35 i art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>99</sup>; podjęcia prac zmierzających do uaktualnienia przepisów jednolitego rzeczowego wykazu akt wprowadzonego zarządzeniem Nr 9/2002 Prezesa SKO w Częstochowie, podjęcia uchwały w sprawie powołania Komisji Dyscyplinarnej w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Częstochowie,
- w GUGiK dotyczącej nadzoru geodezyjnego i kartograficznego — przestrzegania postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2001 r. w sprawie kontroli urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii<sup>100</sup>; prowadzenia w terminach określonych w Kpa postępowań z zakresu odpowiedzialności zawodowej oraz rozpatrywań skarg i wniosków; sporządzania protokołu ze spotkań z interesantami przyjmowanymi w sprawie składanych lub wycofywanych skarg i wniosków - zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>101</sup>; przeprowadzania kontroli Głównego Geodetę Kraju głównie przez pracowników GUGiK, a korzystania z pomocy ekspertów tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach,
- w Centralnym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej: CODGiK) - uaktualnienia zarządzenia wewnętrznego nr 4b/2003 Dyrektora CODGiK z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie wprowadzenia i stosowania procedur kontroli wewnętrznej w CODGiK; uaktualnienia zarządzenia Nr 28 Dyrektora CODGiK z dnia 6 maja 2011 r. w sprawie wprowadzenia i organizacji systemu kontroli zarządczej

<sup>98</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.

<sup>99</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

<sup>100</sup> Dz. U. Nr 101, poz. 1090.

<sup>101</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46.



w CODGiK; stosowania w sposób ciągły przyjętych zasad (polityki) rachunkowości; prawidłowego naliczania kosztów zadań realizowanych dla GUGiK; dokonania powtórnego przeliczenia faktur wystawionych w 2011 r i w 2012 r. oraz dokonania zwrotu nienależnie naliczonych kwot na rzecz GUGiK.

**w części 43:**

- w 11 przypadkach zwrotu kwot niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z umową<sup>102</sup> i w jednym przypadku zwrotu nadpłaty i niedopłaty w ramach jednej umowy<sup>103</sup>.

W trakcie kontroli przeprowadzonych przez Ministerstwo, nie stwierdzono nieprawidłowości stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wnioski i zalecenia były na bieżąco realizowane przez adresatów.

W ramach zadań audytowych przeprowadzanych w MAiC w 2012 roku nie sformułowano zaleceń dotyczących oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

[Dowód: akta kontroli str. 422-424, 1156-1180]

Ustalone  
nieprawidłowości i  
uwagi

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowania nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>104</sup>, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie działań wobec nadzorowanych podmiotów w celu poprawy skuteczności wydatkowania środków na realizację projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (dotyczy części 27).
2. Zapewnienie rzetelnej analizy planowanych wydatków w celu uniknięcia zgłaszania nadmiernych zapotrzebowań na środki finansowe do Ministra Finansów (dotyczy części: 17, 27 i 43).
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia terminowego sprawdzania wniosków o płatność stosownie do wymogów określonych w umowach zawieranych z beneficjentami (dotyczy części 17).

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

<sup>102</sup> Łączna kwota środków niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z umową, która została stwierdzona w trakcie kontroli wynosiła wraz z odsetkami 9 590,78 zł, do dnia 21 stycznia 2013 r. pozostało do zwrotu 6 988,72 zł.

<sup>103</sup> Powyższe ustalenie dotyczy Stowarzyszenia Miłośników Kultury Łemkowskiej w Strzelcach Krajeńskich – stwierdzono nadpłatę w łącznej wysokości 6 834,12 zł, która powinna być zwrócona przez wykonawców inwestycji na rachunek Stowarzyszenia Miłośników Kultury Łemkowskiej, natomiast niedopłatę w wysokości 60,40 zł Stowarzyszenie powinno przekazać wykonawcy inwestycji. Kontrola w trakcie realizacji zadania wskazanego w umowie.

<sup>104</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

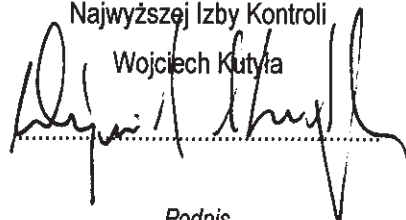
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Wojciech Kutyla

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wojciech Kutyla', written over a horizontal dotted line.

Podpis



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Wojciech Kutyła

KAP – 4100-04-02/2013

P/13/004

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/004 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 17 - Administracja publiczna, części 27 - Informatyzacja, części 43 - Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w 2012 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Edyta Jamioł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85424 z 3 stycznia 2013 r. 2. Monika Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85423 z 3 stycznia 2013 r. 3. Wojciech Winkiel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85422 z 3 stycznia 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1- 6)</p>
Jednostka kontrolowana	Główny Urząd Geodezji i Kartografii, zwany dalej: GUGiK ul. Wspólna 2, 00-926 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Bujakowski, Główny Geodeta Kraju, od dnia 18 czerwca 2012 r. wcześniej: Jolanta Orlińska, Główny Geodeta Kraju, od 27 marca 2008 r. do 13 lutego 2012 r. Jacek Jarząbek, p.o. Główny Geodeta Kraju, od 14 lutego do 17 czerwca 2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 7-15, 28)</p>

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- FGZGiK *lub* Fundusz – Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- GGK – Główny Geodeta Kraju,
- MAiC – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
- Minister AiC – Minister Administracji i Cyfryzacji,
- MF – Minister Finansów,
- BGK – Banku Gospodarstwa Krajowego,
- ZPK – Zakładowy Plan Kont,
- CODGiK - Centralny Ośrodek Dokumentacji Geograficznej i Kartograficznej,
- ustawa budżetowa – ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.<sup>1</sup>,
- ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>,
- uor – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>3</sup>,
- Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>,
- pgik – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>5</sup>,
- pzgik – państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny,
- PO IG – Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,
- PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki,
- ISOK – projekt *Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami*,

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

<sup>2</sup> Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

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

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r. nr 193, poz. 1287 ze zm.

- GEOPORTAL 2 – projekt *Spółeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji*,
- GBDOT – projekt *Georeferencyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych wraz z krajowym systemem zarządzania*,
- TERYT 2 – projekt *Państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju*.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>6</sup>, wykonanie w 2012 r. budżetu państwa przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii oraz planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności dokonywanie wydatków z budżetu państwa (z wyjątkiem dwóch przypadków) oraz z budżetu środków europejskich z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych, udzielanie zamówień publicznych zgodnie z ustawą Pzp oraz terminowe sporządzanie i przekazywanie sprawozdań budżetowych.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały m. in. na:

- sfinansowaniu przez GUGiK środkami budżetu państwa części dwóch zadań, w łącznej kwocie 3 011,5 tys. zł, mimo że ich finansowanie przewidziano w planie Funduszu, a środki finansowe na ich realizację zostały w pełni zapewnione, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 ufp;
- wypłacie wynagrodzenia ze środków GUGiK za realizację umowy zlecenia w kwocie 4,9 tys. zł na podstawie dokumentu nie będącego oryginałem rachunku, co było niezgodne z *Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych GUGiK*;
- przekazaniu przez GUGiK Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego 18 dnia po zawarciu umowy, co naruszyło art. 95 ust. 2 Pzp oraz dokonaniu zwrotu wadium w wysokości 6,0 tys. zł w 18 dniu po podpisaniu umowy z wybranym wykonawcą oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, co było niezgodne z art. 46 ust. 1a Pzp.
- nieterminowym (cztery miesiące po terminie) wprowadzeniu zmian w zakresie nazw dwóch kont w Zakładowym Planie Kont GUGiK, co było niezgodne z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...)*<sup>7</sup>;
- dokonaniu 12 zapisów księgowych (na łączną kwotę 748,8 tys. zł, w tym: 0,5 tys. zł – GUGiK, 748,3 tys. zł – Fundusz) niezgodnie z danymi ujętymi w dowodach księgowych w zakresie daty dowodu lub/i daty operacji, czym naruszono art. 23 ust. 2 pkt. 1 i 2 uor;
- ujęciu wydatku GUGiK w kwocie 46,4 tys. zł do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 uor;
- wykazywaniu w sprawozdaniach Rb-N za IV kwartał należności spornych, wobec których toczyły się postępowania sądowe (w kwocie 498,0 tys. zł w sprawozdaniach GUGiK oraz w kwocie 282,8 tys. zł w sprawozdaniach Funduszu), co było niezgodne z § 13 ust. 1 pkt 5 *Instrukcji sporządzania sprawozdań* stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*<sup>8</sup>;

<sup>6</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 121 rozporządzenie MF zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz 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> Dz. U. nr 43, poz. 247.

- wykazywaniu depozytów na żądanie w kwartalnym sprawozdaniach Funduszu Rb-N za IV kwartał 2012 r. oraz depozytów terminowych i depozytów na żądanie w sprawozdaniach Rb-N za I, II i III kwartał 2012 r., w niewłaściwej grupie dłużników, co było niezgodne § 13 ust. 1 pkt 2 *Instrukcji sporządzania sprawozdań*;
- sporządzaniu sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych Funduszu (Rb-N za II kwartał 2012 r., Rb-33 i Rb-40 za okres od początku roku do 30 czerwca 2012 r.) na podstawie częściowo niezatwierdzonych zapisów księgowych, tj. zapisów które nie spełniały wymogów art. 23 ust. 1 uor.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych GUGiK, została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w planie finansowym i rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W planie finansowym GUGiK sporządzonym według ustawy budżetowej na 2012 r., zgodnie z pismem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 marca 2012 r., w części 17 - *Administracja publiczna*, dziale 710 – *Działalność usługowa*, rozdziale 71021 - *Główny Urząd Geodezji i Kartografii*, zostały zaplanowane dochody budżetowe w kwocie 163,0 tys. zł.

Zrealizowane dochody (głównie w rozdziale 71021 – *Główny Urząd Geodezji i Kartografii*) wyniosły łącznie 1 394,9 tys. zł i były ponad ośmiokrotnie wyższe od kwoty planowanej. Pochodziły one przede wszystkim z:

- wpływów z różnych opłat (§ 0690) w kwocie 531,1 tys. zł (plan 5,0 tys. zł). Dochody te stanowiły największy udział w dochodach GUGiK i wynosiły 38,1%. Uzyskano je z tytułu opłat egzaminacyjnych wpłaconych przez osoby ubiegające się o nadanie uprawnień w dziedzinie geodezji i kartografii<sup>9</sup> – 526,9 tys. zł oraz z tytułu zwrotu kosztów związanych z postępowaniami sądowymi – 4,2 tys. zł;
- nieplanowanych grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – współfinansowanie krajowe wkładem publicznym (§ 0589) w kwocie 515,3 tys. zł, z tytułu kar umownych za nieprawidłowe realizacje umów w zakresie projektów unijnych;
- wpływów z różnych dochodów (§ 0970) w kwocie 263,9 tys. zł (plan 50,0 tys. zł), w tym m.in. dochody z opłat reprograficznych – 107,1 tys. zł, za dostarczenie krajowych danych wykorzystywanych do tworzenia ogólnoeuropejskich baz – 73,0 tys. zł, z realizacji gwarancji bankowej z tytułu wadium za odmowę podpisania umowy – 64,0 tys. zł oraz zwrotu nadpłaconych składek ZUS w latach ubiegłych – 13,3 tys. zł.

W 2012 r. w GUGiK zrealizowano także nieplanowane dochody w rozdziale 71013 – *Prace geodezyjne i kartograficzne (nieinwestycyjne)*, w § 0580 *Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych*, w wysokości 73,0 tys. zł (5,2% dochodów GUGiK). Kwotę tę stanowiły kary umowne za nieprawidłowe realizacje umów.

(dowód: akta kontroli str. 369, 409-411)

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 616,5 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 613,8 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 491,1 tys. zł, a zaległości wyższe o 504,6 tys. zł. Zwiększenie kwoty zaległości wynikało z naliczenia kar umownych z tytułu odstąpienia przez Wykonawcę (AEGO sp. z o.o.) od realizacji umowy oraz z aktualizacji wysokości odsetek od zaległości firmy Fin Skog

<sup>9</sup> Zadanie to zaczęto realizować w grudniu 2011 r. na podstawie zaleceń pokontrolnych MSWiA.

Geomatics International Sp. z o.o.<sup>10</sup> oraz od osoby fizycznej<sup>11</sup>. Należność od firmy AGEO sp. z o.o. na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosła 468,9 tys. zł, co stanowiło 76,1% wszystkich zaległości. Ww. sprawa została przekazana do Prezesa Prokuratury Generalnej 13 sierpnia 2012 r. w celu wszczęcia postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 368, 410-416)

W badanym okresie, GGK nie umarzał, nie odraczał oraz nie rozkładał na raty należności pieniężnych, o których mowa w art. 55 upf. W 2012 r. nie było należności, które uległy przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 376-377, 1065-1074)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

## 2. Wydatki budżetu państwa

### 2.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 17 – *Administracja publiczna*, w zakresie dotyczącym GUGiK, zostały zaplanowane w wysokości 51 947,0 tys. zł.

Kontrola wykazała, że GUGiK wywiązał się z obowiązku opracowania planów finansowych dochodów i wydatków budżetowych, zgodnie z założeniami określonymi w piśmie z dnia 11 kwietnia 2011 r. Dyrektora Departamentu Budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz limitem wydatków GUGiK określonym przez Ministra Finansów.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 6 967,3 tys. zł trzema decyzjami Ministra Finansów<sup>12</sup> o przekazaniu środków z innych części budżetowych dysponenta, w wysokości:

- 324,6 tys. zł, z przeznaczeniem na współfinansowanie realizacji projektu *Edukacyjne wsparcie procesu wdrażania dyrektywy INSPIRE w administracji samorządowej w kontekście podniesienia jakości usług i efektywności działania* w ramach PO KL,
- 2 466,2 tys. zł, z przeznaczeniem na współfinansowanie realizacji projektu *Georeferencyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych (GBDOT) wraz z krajowym systemem zarządzania, Geoportal 2 oraz Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami* w ramach 7. Osi priorytetowej *Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji*, PO IG,
- 4 176,5 tys. zł, z przeznaczeniem na współfinansowanie realizacji projektu *Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji* w ramach 7. Osi priorytetowej PO IG.

W trakcie roku Główny Geodeta Kraju osiem razy wnioskował o dokonanie zmian w planie wydatków budżetowych GUGiK polegających na przeniesieniu wydatków na łączną kwotę 2 120,3 tys. zł. Zmiany zostały wprowadzone na podstawie decyzji Ministra AiC za zgodą Ministra Rozwoju Regionalnego w kwocie 64,0 tys. zł<sup>13</sup> oraz na podstawie decyzji Podsekretarza Stanu w MAiC łącznie na kwotę 2 056,3 tys. zł.

Ponadto GGK, zgodnie z upoważnieniem Ministra AiC z 13 sierpnia 2012 r., dokonał siedmiu zmian planu wydatków polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami

<sup>10</sup> Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku Wydział VI Gospodarczy poinformował (pismo z dnia 10 czerwca 2012 r.), że trwa likwidacja składników masy upadłościowej oraz czynności zmierzające do sporządzenia listy wierzytelności.

<sup>11</sup> Postępowanie egzekucyjne prowadzone przez komornika sądowego przy Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy w tej sprawie zostało umorzone w dniu 20 grudnia 2012 r. (wpływ postanowienia do GUGiK – 31 grudnia 2012 r.) w związku ze stwierdzeniem bezskuteczności egzekucji.

<sup>12</sup> Decyzja z dnia 4 czerwca 2012 r. znak IP6/4135/16BE/17/JST/12/PHMJ/4740; decyzja z dnia 5 października 2012 r. znak MF/IP06/003921/16BP/JUN/2012/PHMJ/7358; decyzja z dnia 14 grudnia 2012 r. znak MF/IP6/005031/100/JUN/2012/PHMJ/11059.

<sup>13</sup> Zmiana planu dotyczyła przeniesienie środków zaplanowanych na realizację projektu w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i MF EOG 2009-2014 w wysokości 30,0 tys. zł (współfinansowanie krajowe) oraz z Programu Operacyjnego Współpracy Międzyregionalnej (INTERREG IV C) w wysokości 34,0 tys. zł (współfinansowanie krajowe) do PO IG (współfinansowanie krajowe), na podstawie zgody Ministra Rozwoju Regionalnego z 11 grudnia 2012 r. Wydatki w ramach tych projektów nie mogły być zrealizowane w 2012 r. z uwagi na niespełnianie warunków formalnych przez Ministerstwo Środowiska oraz przez lidera programu INTERREG IV C.

klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału na kwotę ogółem 1 529,4 tys. zł. Plan GUGiK po zmianach wyniósł 58 914,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 93-329)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2012 r. w części 17 – *Administracja publiczna*, zostały zrealizowane w kwocie 57 335,2 tys. zł, co stanowiło 97,3% planu po zmianach (58 914,3 tys. zł), i w porównaniu z 2011 r. były wyższe o 81,5%.

Wydatki poniesione zostały w dziale 710 – *Działalność usługowa*, z tego:

- w rozdziale 71013 – *Prace geodezyjne i kartograficzne* w kwocie 19 056,9 tys. zł, co stanowiło 96,3% planu po zmianach. Dotyczyły one zakupu usług pozostałych (§ 4300) – 18 804,8 tys. zł oraz wynagrodzeń bezosobowych (§ 4170) – 252,1 tys. zł;
- w rozdziale 71021 – *Główny Urząd Geodezji i Kartografii* w kwocie 38 278,3 tys. zł, co stanowiło 97,8% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim zakupu usług pozostałych (§ 4309) – 17 714,5 tys. zł, wydatków na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 4609) – 5 617,9 tys. zł, wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) – 5 260,6 tys. zł oraz składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) – 1 022,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 370-371, 447-450)

### **Struktura wydatków w GUGiK według grup ekonomicznych**

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 21,4 tys. zł (0,1% wydatków GUGiK), tj. 94,3% planu po zmianach, i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 50,0 tys. zł, tj. o 70,0%. Zostały poniesione na świadczenia rzeczowe wynikające z przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym m.in. na zwrot za okulary profilaktyczne dla pracowników, zwrot kosztów podróży członkom Komisji Standaryzacji Nazw Geograficznych.

Zrealizowane wydatki bieżące (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) wyniosły 32 982,1 tys. zł (57,5% wydatków GUGiK), tj. 96,6% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 14 462,8 tys. zł, tj. o 78,1%. Wzrost kwoty wydatków bieżących wynikał z realizowania w rozdziale 71013 zadań dotyczących prac w zakresie geodezji, nazewnictwa geograficznego, kartografii ogólnej, kartografii tematycznej, fotogrametrii, systemu informacji geograficznej oraz usług CODGiK<sup>14</sup>. Dominującą pozycję w grupie wydatków bieżących stanowiły pozostałe wydatki bieżące w rozdziale 71013 w wysokości 19 056,9 tys. zł (96,3% planu po zmianach), a w rozdziale 71021 wynagrodzenia i pochodne – 7 256,3 tys. zł (99,8% planu po zmianach) oraz zakupy towarów i usług<sup>15</sup> 5 296,4 tys. zł (94,0% planu po zmianach).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi, bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) wyniosły 7 256,3 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2011 r. o 122,4 tys. zł, w tym wynagrodzenia były niższe o 1,7 tys. zł, a pochodne od wynagrodzeń wyższe o 124,1 tys. zł. Wzrost kwoty pochodnych od wynagrodzeń wynikał ze wzrostu w 2012 r. składki rentowej płaconej przez pracodawców<sup>16</sup>.

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, w GUGiK nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 370-371, 375, 447-448, 463-472)

<sup>14</sup> W 2011 r. umowa z CODGiK była finansowana głównie ze środków Funduszu, a w 2012 r. głównie z budżetu GUGiK.

<sup>15</sup> §§: 4210-4300 oraz 4340-4400.

<sup>16</sup> W dniu 1 lutego 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 291, poz. 1706) w związku, z którą podniesiona została o 2% wysokość składki na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatników. Na skutek tej zmiany składka wzrosła z 6% do 8%, a jej finansowanie pozostało na niezmiennym poziomie 1,5% przez ubezpieczonego, a wzrosło do poziomu 6,5% (poprzednio 4,5%) przez pracodawcę.



**Wydatki majątkowe** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej). Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 303,8 tys. zł (0,5% wydatków GUGiK), tj. 94,9% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2011 r. o 212,1 tys. zł, tj. o 41,1%.  
(dowód: akta kontroli str. 485)

**Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 upf** zrealizowano w kwocie 24 028,4 tys. zł (41,9% wydatków GUGiK), co stanowiło 98,4% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2011 r. o 11 550,5 tys. zł, tj. o 92,6%. W ramach tej grupy największe wydatki poniesiono na:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 616,8 tys. zł (99,0% planu po zmianach);
- pozostałe wydatki – 17 793,7 tys. zł (98,8% planu po zmianach);
- zakupy inwestycyjne – 5 617,9 tys. zł (97,0% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 515-516)

Zobowiązania GUGiK na koniec 2012 r. wyniosły 1 743,4 tys. zł i były wyższe o 720,4 tys. zł, tj. o 70,4%, w porównaniu z 2011 r. Główną pozycję zobowiązań stanowiły zobowiązania z tytułu zakupu usług pozostałych (§ 4309 - 792,3 tys. zł), w tym m.in. zobowiązania z tytułu usług w ramach lotniczego skaningu laserowego (projekt ISOK), usług opracowania i aktualizacji bazy danych (projekt GBDOT) oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń (§§: 4040, 4049 – 463,9 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 372)

### **Zatrudnienie i wynagrodzenia**

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w GUGiK wg Rb-70 wyniosło 126 osób<sup>17</sup> i było niższe o trzy osoby w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. Różnice wystąpiły:

- w grupie członków korpusu służby cywilnej, w której zatrudnienie wynosiło 122 osoby i było niższe w porównaniu do 2011 r. o cztery osoby;
- w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w której przeciętne zatrudnienie wynosiło dwie osoby i było wyższe niż w 2011 r. o jedną osobę.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 6 334,17 zł<sup>18</sup> i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 249,42 zł, tj. o 4,1%. Według grup dla:

- osób o statusie 01 – *osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń*, wynosiło 4 420,33 zł i stanowiło 94,4% przeciętnego wynagrodzenia w 2011 r. wynoszącego 4 681,01 zł;
- osób o statusie 02 – *osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe*, wynosiło 14 391,78 zł i stanowiło 105,4% przeciętnego wynagrodzenia w 2011 r. wynoszącego 13 659,18 zł;
- osób o statusie 03 – *członkowie korpusu służby cywilnej*, wynosiło 6 233,45 zł i stanowiło 104,3% przeciętnego wynagrodzenia w 2011 r. wynoszącego 5 975,48 zł.

(dowód: akta kontroli str. 375, 392)

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny GUGiK *wzrost wydatków w grupie 02 (osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe) był spowodowany zwiększeniem wynagrodzenia dla Głównego Geodety Kraju, powołanego z dniem 18 czerwca 2012 r. Natomiast w stosunku do osób w grupie 03 (korpus służby cywilnej) wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto spowodowany był następującymi czynnikami: w miejsce odchodzących osób, zatrudniono osoby o wyższych kwalifikacjach, co wiązało się z wyższym wynagrodzeniem dla tych osób, różnicy ilości osób przebywających na urloпах wychowawczych i zasiłkach chorobowych, co wpływa na stan zatrudnienia wykazywany w Rb-70.*

(dowód: akta kontroli str. 1086-1091)

<sup>17</sup> W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

<sup>18</sup> Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

### **Efekty rzeczowe realizacji wydatków**

Ustalono, że w GUGiK w 2012 r. realizowano jedno zadanie 7.3. *Geodezja i kartografia* ujęte w układzie budżetu zadaniowego. Na realizację tego zadania planowano i wydatkowano środki ujęte budżecie środków krajowych, budżecie środków europejskich oraz Funduszu. W ramach ww. zadania obszarem działalności GUGiK była budowa, utrzymanie i stały rozwój zbiorów danych z informatyzowanego pzgiK, a także prowadzenie, gromadzenie i aktualizacja informacji przestrzennej w zakresie: państwowego rejestru podstawowych osnów geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych; państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju wraz z adresami i ich lokalizacją przestrzenną; państwowego rejestru nazw geograficznych; bazy danych obiektów topograficznych; bazy danych obiektów ogólnogeograficznych; bazy danych zobrazowań lotniczych i satelitarnych oraz ortofotomapy i numerycznego modelu terenu. W 2012 r. cel zadania *Zapewnienie poprawy obsługi obywateli oraz dostępu do aktualnej informacji geodezyjnej i kartograficznej (informacji przestrzennej)* został osiągnięty. Określony dla zadania miernik jako *Pokrycie powierzchni kraju bazami danych przestrzennych dostępnych drogą elektroniczną dla wszystkich zakresów tematycznych* na poziomie 75%, został zrealizowany w wysokości 79%. Wyższe wykonanie miernika wynikało m.in. z przyspieszenia prac w ramach projektu *Informatyczny System Ochrony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami*, w stosunku do harmonogramów pierwotnych, m.in. z przekazania przez wykonawców większej ilości danych do kontroli jakości, co skutkowało szybszym przyrostem danych dostępnych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

(dowód: akta kontroli str. 457-458, 491-510, 1258-1271)

W ramach wydatków na zakupy inwestycyjne, zgodnie z planem (§ 6060), zakupiono m.in. pięć serwerów, szafy RACK z wyposażeniem, serwer NAS, 14 komputerów osobistych, trzy komputery przenośne, dwie licencje na program ArcGIS, pakiet licencji na wielofunkcyjne oprogramowanie zabezpieczające oraz sprzęt powielający.

(dowód: akta kontroli str. 485)

### **Badanie prawidłowości realizacji wydatków**

W GUGiK w celu zapewnienia realizacji wydatków zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 ufp, podejmowano działania dla zmniejszenia kosztów funkcjonowania GUGiK polegające m.in. na:

- wprowadzeniu dla pracowników limitów kosztów połączeń telefonicznych,
- dokonywaniu zakupów towarów i usług od dostawców wyłonionych w ramach wspólnego zamówienia przeprowadzonego przez Centrum Usług Wspólnych. Dotyczy to zakupu usług telefonii komórkowej, papieru do urządzeń powielających i kopiujących, materiałów biurowych oraz paliwa,
- przyjęciu procedury, zgodnie z którą zakupy niepodlegające przepisom ustawy Pzp, dokonywane są na podstawie pisemnych, weryfikowanych przez Biuro Obsługi Urzędu zapotrzebowań, zgłaszanych przez kierowników komórek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1086-1091)

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków poniesionych z budżetu państwa objęto:

- prawidłowość realizacji umów zlecenia zawartych z pracownikami i innymi osobami spoza GUGiK, na podstawie próby 20 umów o łącznej wartości 760,8 tys. zł, w tym dwóch umów współfinansowanych ze środków budżetu UE w kwocie 58,9 tys. zł.
- prawidłowość realizacji wydatków bieżących i majątkowych w kwocie 28 470,8 tys. zł (tj. 59,6% tego rodzaju wydatków), na podstawie próby wydatków poniesionych w 2012 r. w GUGiK, która stanowiła 49,7% wszystkich wydatków (szczegółowy opis doboru próby zawarty jest w pkt. 6.3 niniejszego wystąpienia). W ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do czterech postępowań o zamówienie publiczne o łącznej szacunkowej wartości 29 748,5 tys. zł, na realizację których w 2012 r. poniesiono wydatki w kwocie 14 457,5 tys. zł); badaniem objęto także kwotę 12 644,6 tys. zł z budżetu państwa na

współfinansowanie projektów w udziale środków Unii Europejskiej (opis wyników badania przedstawiono w pkt 6.3. wystąpienia).  
Łącznie badaniem objęto wydatki budżetu państwa w kwocie 29 172,8 tys. zł, tj. 49,5% wydatków GUGiK.

(dowód: akta kontroli str. 366-367, 737-745, 764-870)

#### **Wydatki na realizację umów zlecenia i umów o dzieło**

W 2012 r. w GUGiK wydatkowano na sfinansowanie 167 umów zlecenia i 25 umów o dzieło (z pracownikami i osobami spoza GUGiK) kwotę 1 016,9 tys. zł (w tym z budżetu środków europejskich 84,5 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto 18 umów sfinansowanych ze środków budżetu państwa w kwocie 691,5 tys. zł (75,5% wydatków w § 4170) oraz dwie umowy współfinansowane z budżetu państwa w kwocie 10,4 tys. zł (69,8% wydatków w § 4179) i z budżetu środków europejskich w kwocie 58,9 tys. zł (69,7% wydatków w § 4177).

Badanie wykazało, że umowy zostały zawarte i zrealizowane prawidłowo, tj.:

- 1) zadania wykonywane w ramach badanych umów zlecenia należały do zadań publicznych, a ich efekty były przydatne i wykorzystywane przez jednostkę w wypełnianiu jej statutowych obowiązków,
- 2) nie wystąpiły przypadki zawarcia umów zlecenia, które spełniałyby warunki umowy o pracę określone w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>19</sup>;
- 3) zlecone prace zostały wykonane terminowo i w pełnym zakresie,
- 4) kwoty wypłaconych wynagrodzeń były ujęte w planie finansowym jednostki i zostały wypłacone zgodnie z umową oraz prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej,
- 5) zakres prac zleconych nie mieścił się w zakresach obowiązków pracowników jednostek organizacyjnych, w ramach których były świadczone zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 366-367)

#### **Pozostałe wydatki bieżące i wydatki majątkowe**

Badaniem objęto próbę wydatków zawierającą:

- wydatki na zakupy towarów i usług<sup>20</sup> w kwocie 23 674,3 tys. zł (§§ 4210, 4300, 4309, 4390, 4400 oraz podróże służbowe zagraniczne (§ 4420), co stanowiło 57,1% wydatków poniesionych na te cele w 2012 r.;
- składki do organizacji międzynarodowych (§ 4540) – 72,4 tys. zł, tj. 100%;
- wydatki majątkowe, w całości na zakupy inwestycyjne (§ 6060) w kwocie 4 724,1 tys. zł, tj. 30,9% wydatków majątkowych poniesionych przez GUGiK.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Płatności dokonywano zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami i ewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami. Badanie, którym objęto dwa postępowania przeprowadzone w trybie z wolnej ręki<sup>21</sup> oraz dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego<sup>22</sup> o łącznej szacunkowej wartości 29 748,5 tys. zł<sup>23</sup> nie wykazało przypadków naruszeń Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 737-745,777–858, 935-976)

<sup>19</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

<sup>20</sup> Wydatki w §§: 421-430 oraz 434-440.

<sup>21</sup> Postępowania w trybie z wolnej ręki: 1) *Implementacja węzłów Infrastruktury Informacji Przestrzennej w celu zapewnienia dostępu danych i dokumentów Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego oraz wytworzenie dedykowanych narzędzi na potrzeby służb ratowniczych*. Szacunkowa wartość zamówienia – 2 682,9 tys. zł. Zamówienia udzielono w oparciu o umowę zawartą w dniu 23 maja 2012 r. z firmą Intergraph Polska Sp. z o.o. za kwotę brutto w wysokości 1 595 925,00 zł. 2) *Zamówienie uzupełniające na usługę rezerwacji i dostarczania biletów lotniczych dla Kierownictwa i pracowników GUGiK w celu odbywania podróży służbowych na trasach europejskich i reszty świata*. Zamówienia udzielono w oparciu o umowę: ZP/BO-4-2500-12/NWZ-2500-1/2012 z 16 lutego 2012 r. na kwotę 75,0 tys. zł zawartą z firmą First Class.

<sup>22</sup> Postępowania przeprowadzone w trybie przetargów nieograniczonych: 1) *Wykonanie ortofotomapy obszarów miejskich w ramach realizacji projektów: ISOK, GBDOT*. Szacunkowa wartość zamówienia – 10 243,9 tys. zł. Zamówienia udzielono w oparciu o umowy z sześcioma wykonawcami, które zostały zawarte w marcu 2012 r.; 2) *Konsolidacja warstwy bazy danych dla Systemów Informatycznych GUGiK*. Szacunkowa wartość zamówienia – 14 390,2 tys. zł. Zamówienia udzielono w oparciu o umowę: ZP/BO-4-2500-28/IZ-5049/G2-19.43/2012 z 29 sierpnia 2012 r. zawartą z Comarch Polska SA, Kraków.

<sup>23</sup> Zamówienia o największej wartości szacunkowej w 2012 r. wynoszącej 32 986,7 tys. zł, dotyczącego *Uzupełnienia i aktualizacji zbiorów bazy danych obiektów topograficznych* nie poddano szczegółowemu badaniu, gdyż zostało skontrolowane - bez uwag - przez Urząd Zamówień Publicznych.

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) sfinansowanie środkami budżetu państwa, zadań w łącznej kwocie 3 011,5 tys. zł, których realizacja przewidziana była ze środków ujętych w planie Funduszu.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1) lit. a i b ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Kontrola wykazała, że w GUGiK wydatkowano:

- 1 735,2 tys. zł, za trzy faktury (za październik, listopad i grudzień) za łącza dostępowe sieci PESEL-NET, mimo tego że zadanie *Utrzymanie rezultatu projektu ASG-EUPOS i ZSiN (rezultaty projektów ZSK i Geoportal) - poprzez sieć PESEL-NET* ujęto w planie wydatków FGZGiK na 2012 r., na które zaplanowano łącznie 7 000,0 tys. zł, a wydatkowano w kwocie 5 202,8 tys. zł, tj. w 74,3% planu po zmianach,
- 1 276,3 tys. zł, w okresie od 19 października do 31 grudnia 2012 r., na zadanie *Wykonywanie zadań kontroli produktów ISOK (INiK)*, realizowane w oparciu o umowę BO-4-2500-20/GI-2500-10/2011, które ujęto w planie wydatków FGZGiK na 2012 r.<sup>24</sup> W rezultacie na ww. zadanie wydatkowano 1 997,6 tys. zł, tj. w 48,9% środków ujętych na to zadanie w planie Funduszu (4 082,0 tys. zł).

Jak wyjaśnił Kazimierz Bujakowski GGK środki na pokrycie tych wydatków pozyskano z:

- niepełnej realizacji umowy z CODGiK (nr IZ-077-37/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r.) w kwocie 1 590,0 tys. zł,
- niepełnej realizacji wydatków bieżących w kwocie 600,0 tys. zł,
- z oszczędności uzyskanych w wyniku rozstrzygnięć postępowań przetargowych.

Wyjaśnił również, że (...) na podstawie bieżącego monitorowania realizacji planu oraz mając na względzie racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, powstające w trakcie roku oszczędności były na bieżąco angażowane w realizację innych, ustawowych zadań Głównego Geodety Kraju. Działanie takie było uzasadnione i wskazuje na efektywne i racjonalne wydatkowanie środków z budżetu państwa, biorąc pod uwagę przyznany limit na rok 2012, niższy niż wnioskowany i faktyczne potrzeby Urzędu. (...) Wydatki wynikające z trzech faktur za październik, listopad i grudzień za łącza dostępowe sieci PESEL-NET oraz za realizację zadań „Wykonywanie zadań kontrolnych produktów ISOK (INiK)” w okresie od października do grudnia zostały sfinansowane z budżetu państwa w roku 2012 po przeprowadzeniu szczegółowej analizy realizacji planu finansowego Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii i dokonaniu niezbędnych zmian w tym planie. Zmiany te były możliwe z uwagi na oszczędności w wydatkach bieżących Urzędu. Decyzja o współfinansowaniu powyższych zadań z budżetu państwa w roku 2012 była podyktowana tym, iż ich realizacja do października finansowana była z Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (dalej: Funduszu) z uwagi na ograniczone możliwości finansowe budżetu państwa. W pierwszych pracach planistycznych nad projektem ustawy budżetowej na 2012 r. tj. w I kw. 2011 r. – Świadczenie usług dostępu do sieci PESEL-NET zamierzano ująć w wydatkach budżetu państwa. Ostatecznie jednak, ze względu na brak wystarczających środków przyznanych GUGiK zadanie to do października 2012 r. finansowane było z Funduszu. W odniesieniu do realizacji zadania „Wykonywanie zadań kontrolnych produktów ISOK (INiK)” od momentu podpisania umowy (12 sierpnia 2011r.) zadanie to z uwagi na ograniczenia środków finansowych w planie finansowym GUGiK musiało zostać zaplanowane ze środków Funduszu. Nie mniej rozszerzony zakres realizacji powyższej umowy (podpisanie kolejnej umowy 18 października 2012 r. - „INiK2”) na wykonanie zadań wsparcia i zadań kontroli jest już w całości i od początku finansowany z budżetu państwa. Dzięki poczynionym w ciągu 2012r. oszczędnościom zaistniała sytuacja, w której części realizacji umowy na „INiK” oraz PESEL- NET mogły zostać sfinansowane z budżetu GUGiK. Współfinansowanie tych zadań z budżetu państwa i Funduszu umożliwiło realizację ustawowych zadań nałożonych na Głównego Geodetę Kraju, oraz umożliwiło realizację planu

<sup>24</sup> Zadanie ujęte w planie Funduszu pn. Weryfikacja jakości produktów opracowywanych w ramach projektu ISOK.

finansowego GUGiK na zakładanym poziomie, a także wygenerowało oszczędności w Funduszu.

Podsumowując należy zauważyć, iż ustawowe zadania z zakresu geodezji i kartografii Główny Geodeta Kraju realizuje w oparciu o dwa źródła finansowania – budżet państwa oraz Fundusz, którego jest dysponentem. Dotychczas z uwagi na ograniczenia w wydatkach budżetu państwa, część ustawowych zadań Głównego Geodety Kraju, które mieściły się w katalogu zadań, o których mowa w art. 41 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego była finansowana lub współfinansowana ze środków Funduszu. Jednakże biorąc pod uwagę zmniejszające się od roku 2011 przychody Funduszu, w coraz większym stopniu zadania te są i będą finansowane bezpośrednio z budżetu państwa.

NIK zauważa, że chociaż źródłem finansowania zadań Głównego Geodety Kraju są środki ujęte zarówno w planie finansowym GUGiK, jak i FGZGiK, to jednak są to odrębne plany, w których określone są zadania i wysokość środków przeznaczonych na ich sfinansowanie. Środki na sfinansowanie ww. zadań zostały w pełni zapewnione w planie finansowym Funduszu. Zatem w ocenie NIK nie było potrzeby finansowania ww. zadań ze środków budżetowych GUGiK.

(dowód: akta kontroli str. 979-1011, 1022-1034, 1075-1085, 1090, 1382)

2) wypłata wynagrodzenia za realizację umowy o zlecenie w kwocie 4,9 tys. zł na podstawie dokumentu nie będącego oryginałem rachunku.

Zgodnie z Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych pkt II.16<sup>25</sup>, podstawę zapisów w księgach rachunkowych stanowią oryginały dowodów księgowych. W przypadku posiadania kopii dokumentu lub dokumentu zastępczego, dopuszcza się księgowanie operacji na ich podstawie dla zachowania kompletności zdarzeń gospodarczych, natomiast po uzyskaniu oryginału dokumentu należy wszystkie opisy merytoryczne złożone pierwotnie na kopii przenieść na oryginał zachowując w dokumentacji obydwa egzemplarze dowodów, tak aby możliwym było stwierdzenie ciągu chronologicznego czynności wykonanych zgodnie z tymi dokumentami.

W dniu 24 grudnia 2012 r. w Biurze Obsługi Urzędu, został zarejestrowany rachunek z dnia 21 grudnia 2012 r. dotyczący wykonania zadań zleconych zgodnie z umową nr ZP/BO-2503-150/IP-2503/16/2012 z dnia 19 listopada 2012 r. Dokument ten został przyjęty, zaakceptowany pod względem merytorycznym i formalnorachunkowym, zatwierdzony do wypłaty oraz opłacony w dniu 27 grudnia 2012 r., pomimo że nie był dokumentem oryginalnym. W dostarczonej do kontroli dokumentacji znajdował się tylko skan dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 1053-1064)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, planowanie i wydatkowanie środków budżetu państwa.

### 3. Wydatki budżetu środków europejskich

W okresie objętym kontrolą GUGiK był beneficjentem w odniesieniu do:

- czterech projektów realizowanych w ramach PO IG:
  - 1) Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK);
  - 2) ~~Spółczesność informacyjne budowa elektronicznej administracji (GEOPORTAL 2);~~
  - 3) Georeferencyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych (GBDOT) wraz z krajowym systemem zarządzania;
  - 4) TERYT 2 - Państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju;
- jednego projektu w ramach PO KL pn. Edukacyjne wsparcie procesu wdrażania Dyrektywy INSPIRE w administracji samorządowej w kontekście podniesienia jakości usług i efektywności działania.

8 maja 2013r.  
Gamiot

<sup>25</sup> Załącznik nr 4 do Zarządzenia GGK nr 17 z dnia 29 października 2010 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości w GUGiK ze zm.

W GUGiK realizowany był ponadto projekt „NATURE-SDI plus” w ramach programu eContentplus, zgodnie z decyzją Nr 456/2005/We Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2005 r. ustanawiającą wieloletni program wspólnotowy mający na celu zwiększenie dostępności, użyteczności i wykorzystania zasobów cyfrowych w Europie<sup>26</sup> na podstawie umowy grantowej nr ECP-2007-GEO-317007. W ramach projektu „NATURE-SDI plus” wkład środków z UE wynosi 80%, a wkład krajowy pozostałe 20%.

### 3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2012 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 17- *Administracja publiczna* w zakresie dotyczącym GUGiK (dział 710) zostały zaplanowane w kwocie 84 416,0 tys. zł. Dla GUGiK w ustawie tej zaplanowano również środki w rezerwie celowej na realizację PO IG w łącznej wysokości 56 678,0 tys. zł oraz na Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG 2009-2014 w łącznej kwocie 200,0 tys. zł.

Kontrola wykazała, że GUGiK wywiązał się z obowiązku przekazania wypełnionych formularzy planistycznych w ramach I etapu projektu budżetu na 2012 r. w zakresie projektów realizowanych przez GUGiK z dofinansowaniem środkami z budżetu unijnego, zgodnie z pismem Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA<sup>27</sup>.

W 2012 r. GUGiK nie otrzymał środków z rezerw celowych<sup>28</sup>. Kwota wydatków GUGiK ujęta w ustawie budżetowej w trakcie roku budżetowego została zwiększona trzema decyzjami Ministra Finansów<sup>29</sup> o przekazaniu środków z innych części budżetowych, łącznie o kwotę 53 996,8 tys. zł, tj.:

- w ramach 7. Osi Priorytetowej *Spoleczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji* PO IG o 52 160,3 tys. zł, w tym:
  - 28 165,6 tys. zł z przeznaczeniem na współfinansowanie realizacji projektu *Georeferencyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych (GBDOT) wraz z krajowym systemem zarządzania, GEOPORTAL 2 oraz Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami*;
  - 23 994,7 tys. zł z przeznaczeniem na współfinansowanie realizacji projektu *Spoleczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji*.
- w ramach PO KL o 1 836,5 tys. zł, z przeznaczeniem na współfinansowanie realizacji projektu *Edukacyjne wsparcie procesu wdrażania dyrektywy INSPIRE w administracji samorządowej w kontekście podniesienia jakości usług i efektywności działania*. Konieczność zwiększenia wynikała z zaniżonego limitu przyznanego na 2012 r. oraz z przedłużenia realizacji projektu do końca listopada 2012 r.

Nastąpiło również przeniesienie środków zaplanowanych na realizację projektu w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i MF EOG 2009-2014 w wysokości 170,0 tys. zł na realizację projektów realizowanych w ramach PO IG.

W 2012 r. GGK trzykrotnie wnioskował o dokonanie zmian w planie wydatków budżetu środków europejskich na łączną kwotę 669,8 tys. zł. Podsekretarz Stanu w MAiC dokonał zmian w planie na ww. kwotę.

(dowód: akta kontroli str. 256-268, 271, 327-329)

<sup>26</sup> Dz. U. EU, L nr 79, str. 1.

<sup>27</sup> Pismo z dnia 11 marca 2011 r. nr DB-B-311-23-1/11.

<sup>28</sup> W piśmie z dnia 10 października 2012 r. Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów MAiC, skierowanym do GGK w odpowiedzi na jego pisma z dnia 31 sierpnia (nr BO-1-3120/19/12) oraz z dnia 3 września 2012 r. (BO-1-3120/19/12) dotyczących przyznania dodatkowych środków i zwiększenia planu finansowego na trzy projekty realizowane w ramach 7. Osi Priorytetowej „Spoleczeństwo Informacyjne – budowa elektronicznej administracji” PO IG, poinformował, że *procedura uruchomienia środków z rezerwy celowej jest czasochłonna m.in. ze względu na dużą liczbę komórek zaangażowanych w procedurę akceptacji wniosku, a ponadto wymagane jest wydatkowanie co najmniej 70% środków dla wszystkich części, dla których dysponentem jest Minister Administracji i Cyfryzacji, dlatego też pozyskiwane są środki w drodze przeniesienia z innych części budżetowych lub w ramach tej samej części z innego działu*.

<sup>29</sup> Decyzja z dnia 4 czerwca znak IP6/4135/6BE/17/JST/12/PHMJ/4740; decyzja z dnia 5 października 2012 r. znak IP06/4135/16BP/58/JUN/2012PHMJ/7358, decyzja z dnia 14 grudnia 2012 r. znak IP6/4135/16BE/100/JUN/2012/PHMJ/11059.

Ustalone  
nieprawidłowości i  
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

### 3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w 2012 r. w GUGiK zostały zrealizowane w kwocie 135 696,6 tys. zł, co stanowiło 160,7% planu wg ustawy budżetowej na rok 2012 (84 416,0 tys. zł) oraz 98,0% planu po zmianach (138 412,8 tys. zł), zaś w porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2011 r. były wyższe o 192,4%.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej jednostek podległych, planowane wydatki nie zostały przekroczone.

W podziale na programy operacyjne (PO), wydatki budżetu środków europejskich GUGiK wyniosły:

- PO IG – 133 449,3 tys. zł, co stanowiło 98,1% planu po zmianach (136 084,1 tys. zł);
- PO KL – 2 247,3 tys. zł, co stanowiło 96,5% planu po zmianach (2 328,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 525-527)

Wykonanie wydatków na projekty realizowane w ramach PO IG przedstawiało się następująco:

- na projekt „TERYT 2” - Państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju zakończony z dniem 31 grudnia 2012 r., wydatkowano kwotę 31 183,0 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach,
- na projekt ~~Spoleczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji (GEOPORTAL2)~~ wydatkowano 35 733,5 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach,
- na projekt *Georeferencyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych (GBDOT) wraz z krajowym systemem zarządzania*, zrealizowano wydatki w wysokości 43 121,5 tys. zł, tj. 97,5% planu po zmianach,
- na projekt *Informatyczny system ostony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK)* zrealizowano wydatki w wysokości 47 041,2 tys. zł, tj. 98,3% planu po zmianach.

8 maja 2013.  
Gamio

Wydatki na projekt *Edukacyjne wsparcie procesu wdrażania dyrektywy INSPIRE w administracji samorządowej w kontekście podniesienia jakości usług i efektywności działania*, realizowanego w ramach PO KL, wyniosły 2 644,0 tys. zł, tj. 96,4% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 472-478, 484-490)

Zlecenie płatności oraz ich realizacja przez BGK w odniesieniu do poszczególnych Programów Operacyjnych przedstawiały się następująco:

- w ramach PO IG wszystkie złożone zlecenia płatności, których termin realizacji przypadał na 2012 r. (na łączną kwotę 133 450,0 tys. zł) zostały zrealizowane;
- w ramach PO KL wszystkie złożone zlecenia płatności, których termin realizacji przypadał na 2012 r. (na łączną kwotę 2 247,0 tys. zł) zostały zrealizowane.

W 2012 r. GUGiK złożył ponadto zlecenia płatności na kwotę 2 048,0 tys. zł, tj. 1,5% wszystkich złożonych zleceń płatności w badanym okresie, których wykonanie przypadało na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 345)

W 2012 r. zgodnie z § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>30</sup>, GUGiK otrzymywał na odpowiedni rachunek pomocniczy z Banku Gospodarstwa Krajowego środki na wynagrodzenia, ich pochodne oraz dodatkowe wynagrodzenia roczne. Środki na rachunek pomocniczy przekazywane były na podstawie składanych przez GUGiK zleceń płatności. Analiza zapisów na koncie księgowym 138 – *Rachunek środków europejskich dokonanych* wykazała zwroty na rachunek Ministra Finansów w BGK w łącznej wysokości 171,2 tys. zł<sup>31</sup>. Zwroty wystąpiły jedynie w trzech paragrafach klasyfikacji budżetowej dotyczących wynagrodzeń i pochodnych<sup>32</sup>. Niewykorzystane środki były zwracane na rachunek bankowy w BGK w terminach pomiędzy 27 a 31 dniem miesiąca, w którym otrzymano zaliczkę.

(dowód: akta kontroli str. 346-347, 1685-1763)

### **Realizacja wydatków**

Badaniem objęto wydatki finansowane z budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 86 977,7 tys. zł, tj. 64,1% wydatków poniesionych w GUGiK z tego tytułu<sup>33</sup>.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem rzeczowym i finansowym, na projekty, na które uzyskano decyzje o dofinansowanie. Wydatki zostały poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z decyzji o dofinansowanie, w okresie kwalifikowalności oraz były rzetelnie udokumentowane. Stwierdzono, że zlecenia płatności przekazano do BGK w terminach określonych w harmonogramach płatności. Kwoty wskazane w zleceniach płatności oraz w poleceniach przelewu dokonywanych w ramach współfinansowania projektów były zgodne z kwotami dofinansowania określonymi w umowach oraz z kwotami wskazanymi w dokumentach księgowych. Zarówno kwoty płatności zrealizowane przez BGK, jak i zapłaty współfinansowania dokonane przez GUGiK, zostały uregulowane z zachowaniem terminów płatności wynikających z dokumentów księgowych.

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformulowano uwag.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich.

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

Ocena cząstkowa

## **4. Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym**

### **Plan finansowy FGZGIK**

Łączne przychody Funduszu na 2012 r. zaplanowano w kwocie 2 000,0 tys. zł, tj. w takiej samej wysokości jak w roku poprzednim, w tym 1 600,0 tys. zł z wpływów z tytułu sprzedaży usług (§ 0830) oraz 400,0 tys. zł ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (§ 0840).

Stan Funduszu na początek 2012 r. w ustawie budżetowej określono w wysokości 8 664,0 tys. zł, tj. wysokości przewidywanego stanu Funduszu na koniec 2011 r., w tym środki pieniężne w kwocie 8 164,0 tys. zł i należności w kwocie 500,0 tys. zł.

Koszty Funduszu w ustawie budżetowej zaplanowano w łącznej kwocie 6 082,0 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z zakładaniem, aktualizacją i utrzymaniem pzgik oraz aktualizację bazy danych obiektów topograficznych z numerycznym modelem terenu, wchodzącej w skład krajowego systemu informacji o terenie (§ 4300 Zakup usług pozostałych). W porównaniu do planu finansowego

Opis stanu  
faktycznego

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

<sup>31</sup> Zwroty w ramach PO IG – 146,6 tys. zł, z czego: ISOK – 26,3 tys. zł, TERYT 2 – 22,3 tys. zł, GBODT – 48,9 tys. zł, GEOPORTAL 2 – 49,1 tys. zł; w ramach PO KL – 24,6 tys. zł.

<sup>32</sup> §§: 4027, 4117, 4127.

<sup>33</sup> Kwota ta stanowi sumę zobowiązań przypadających do sfinansowania z budżetu środków europejskich na podstawie dowodów wybranych metodą monetarną (MUS) i doboru celowego (niestatystycznego) dla przeprowadzenia badania poprawności formalnej dowodów i wiarygodności zapisów księgowych.



określonego w ustawie budżetowej na 2011 r., łączna kwota planowanych kosztów była niższa o 77,4%.

Stan Funduszu na koniec 2012 r., stanowiący sumę należności oraz przewidywanej wielkości środków pieniężnych na koncie Funduszu, określono w wysokości 4 582,0 tys. zł, w tym środki pieniężne w kwocie 4 082,0 tys. zł i należności w kwocie 500,0 tys. zł.

Plan finansowy Funduszu na 2012 r. zatwierdzony 13 kwietnia 2012 r. przez Jacka Jarząbka – pełniącego wówczas obowiązki GGK, był zgodny z planem finansowym stanowiącym załącznik nr 6 do ustawy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 1092-1127)

Pełniący obowiązki GGK Pan Jacek Jarząbek, 15 czerwca 2012 r., zwrócił się do Ministra Finansów o wyrażenie zgody na zwiększenie planowanych kosztów Funduszu o łączną kwotę 15 886,0 tys. zł w ramach środków pozostałych na koniec okresu poprzedniego. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pani Hanna Majscyzyk, działając z upoważnienia MF, nie wyraziła zgody na proponowaną zmianę planu finansowego FGZGiK. Jako uzasadnienie podała, że taka zmiana planu skutkuje pogorszeniem wyniku finansowego Funduszu, co jest istotne w kontekście przyjętego przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 r. dokumentu *Program konwergencji. Aktualizacja 2012*.

W dniu 22 sierpnia 2012 r. Pan Kazimierz Bujakiewicz GGK, po dokonaniu ponownej analizy stanu środków finansowych, zwrócił się do MF z wnioskiem o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w planie finansowym Funduszu, umożliwiających pokrycie zwiększonych wydatków Funduszu środkami pozostałymi na koniec 2011 r. o łączną kwotę 7 660,1 tys. zł, z przeznaczeniem na:

- zakup usług pozostałych (§ 4300) – 7 481,2 tys. zł,
- zakup usług dostępu do sieci Internet (§ 4350) – 63,0 tys. zł,
- szkolenia pracowników (§ 4700) – 52,0 tys. zł,
- zakupy inwestycyjne (§ 6120) – 63,9 tys. zł.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pani Hanna Majscyzyk, działając z upoważnienia MF, w piśmie z dnia 25 września 2012 r., wyraziła zgodę na zwiększenie stanu Funduszu na początek roku o kwotę 15 886,0 tys. zł oraz zwiększenie wydatków o kwotę 7 660,0 tys. zł. Komisja Finansów Publicznych na posiedzeniu w dniu 28 września 2012 r. zaopiniowała pozytywnie propozycję zmiany planu Funduszu. Plan kosztów po zmianach wynosił 13 742,0 tys. zł, w tym w § 4300 – 13 563,0 tys. zł, § 4350 – 63,0 tys. zł, § 4700 – 52,0 tys. zł oraz § 6120 – 64,0 tys. zł. Główny Geodeta Kraju 28 września 2012 r. zatwierdził *Szczegółowy plan wydatków Funduszu na 2012 r.*, w którym w ramach zwiększonych kosztów do realizacji w 2012 r. ujęto następujące zadania:

- utrzymanie rezultatu projektu ASG-EUPOS i ZSiN poprzez sieć PESEL-NET (7 000,0 tys. zł),
- opiekę techniczną dotyczącą sprzętu informatycznego i oprogramowania na potrzeby prowadzenia pzgik (100,0 tys. zł),
- usługi serwisu pogwarancyjnego ASG-EUPOS (337,5 tys. zł),
- świadczenie usług dostępu do Internetu na potrzeby ASG-EUPOS (63,1 tys. zł),
- organizację szkolenia pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dotyczącej wykorzystania systemu ASG-EUPOS (52,0 tys. zł),
- organizację konferencji dotyczącej wykorzystania systemu ASG-EUPOS (31,7 tys. zł),
- zakup sprzętu i oprogramowania dla potrzeb systemu ASG-EUPOS (63,9 tys. zł),
- usługę SELECT do oprogramowania Bentley (12,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1075-1085, 1127-1170, 1841)

#### **Realizacja planu finansowego Funduszu w 2012 r.**

Stan Funduszu na początek 2012 r. wyniósł 24 549,9 tys. zł i był wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 15 885,9 tys. zł, tj. o 183,4% oraz niższy od stanu Funduszu na początek 2011 r. o 16 261,5 tys. zł, tj. o 39,8%.

Na stan Funduszu na początek 2012 r. składały się:

- środki pieniężne w kwocie 24 501,3 tys. zł, których stan w porównaniu do stanu na początek 2011 r. był niższy o 8 059,7 tys. zł, tj. o 24,8% oraz wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 16 337,3 tys. zł, tj. o 200,1%;
- należności w kwocie 1 398,2 tys. zł, których stan był wyższy od prezentowanego w planie wg ustawy budżetowej o 898,2 tys. zł, tj. o 179,6% oraz niższy od stanu należności na początek 2011 r. o 6 977,8 tys. zł, tj. o 83,3%;
- zobowiązania w kwocie 1 349,6 tys. zł, które w porównaniu do stanu na początek 2011 r. były wyższe o 1 224,0 tys. zł, tj. o 974,5%.

Przyczyną wyższego od planowanego stanu Funduszu na początek 2012 r. było m.in. niepełne wykorzystanie środków w okresach poprzednich.

Zrealizowane w 2012 r. przychody wyniosły ogółem 2 725,1 tys. zł i w stosunku do planu wg ustawy budżetowej były wyższe o 725,1 tys. zł, tj. o 36,3%, natomiast w porównaniu do wykonania w 2011 r. były niższe o 366,4 tys. zł, tj. o 11,9%.

Największy udział w zrealizowanych przychodach (71,4%) stanowiły wpływy z usług z tytułu udostępniania materiałów z pzgik w kwocie 1 945,3 tys. zł (§ 0830).

Wyższa realizacja planu przychodów ogółem wynikała głównie z uzyskania nieplanowanych przychodów (w kwocie 739,7 tys. zł) z tytułu odsetek od wolnych środków Funduszu przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe i overnight (§ 0920 Pozostałe odsetki).

Wpływy z tytułu sprzedaży map wyniosły 20,5 tys. zł i stanowiły tylko 5,1% zaplanowanych przychodów w § 0840 Wpływy ze sprzedaży wyrobów.

Jak wyjaśniła Pani Danuta Piotrowska Zastępca Dyrektora Departamentu Informatyzacji i Rozwoju Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego (zwanego dalej *Departamentem Informatyzacji i Rozwoju PZGiK*), niskie przychody w § 0840 wynikały ze zmian spowodowanych zwiększającym się zapotrzebowaniem na dane, udostępniane z zasobu w postaci cyfrowej. Ponadto, zainteresowanie mapami topograficznymi i ogólnogeograficznymi, którymi obecnie dysponuje GGK, maleje ze względu na ich niski stopień aktualności, gdyż zostały one opracowane kilka lat temu, a nowe standardowe opracowania kartograficzne będą tworzone w oparciu o Bazę Danych Obiektów Topograficznych.

W 2012 r. ze środków Funduszu zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 9 789,3 tys. zł, co stanowiło 161,0% planu wg ustawy budżetowej (6 082,0 tys. zł) oraz 71,2% planu po zmianach (13 742,0 tys. zł). W porównaniu do 2011 r. były niższe o 9 563,7 tys. zł, tj. o 49,4%. Największy udział w strukturze kosztów wynoszący 98,7% miały koszty poniesione w § 4300 Zakup usług pozostałych w kwocie 9 662,4 tys. zł.

W okresie od 1 stycznia do 27 września 2012 r. (tj. do zmiany planu finansowego na 2012 r. w trybie określonym w art. 29 ust. 12 up), ze środków Funduszu poniesione zostały koszty w łącznej wysokości 3 306,3 tys. zł ponad limit określony w ustawie budżetowej na 2012 r. W związku z powyższym, nastąpiło przekroczenie planowanych kosztów Funduszu o 54,4%.

Stan Funduszu na koniec 2012 r. wyniósł 17 485,7 tys. zł i był wyższy od stanu przewidywanego w ustawie budżetowej o 12 903,7 tys. zł, tj. o 281,6% oraz od określonego w planie po zmianach o 4 677,7 tys. zł, tj. o 36,5%. Na stan Funduszu na koniec 2012 r. złożyły się:

- środki pieniężne w kwocie 16 904,1 tys. zł, których stan był niższy niż na początku 2012 r. o 7 597,2 tys. zł, tj. o 31,0% oraz wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 12 822,1 tys. zł, tj. o 314,1%;
- należności w kwocie 653,0 tys. zł, które w porównaniu do 2011 r. były niższe o 745,2 tys. zł, tj. o 53,3% oraz wyższe od planu według ustawy budżetowej o 153,0 tys. zł, tj. o 30,6%. W ogólnej kwocie należności, kwota 282,8 tys. zł stanowiła należność wymagalną z tytułu kary umownej naliczonej za nieprawidłowo zrealizowaną umowę

przez firmę zewnętrzną. W kontrolowanym okresie należność ta dochodzona była na drodze postępowania sądowego;

- zobowiązania z tytułu dostaw i usług w kwocie 71,4 tys. zł, które w porównaniu do stanu na początek 2012 r. były niższe o 1 278,2 tys. zł, tj. o 94,7%.

Na koniec 2012 r. Fundusz nie posiadał zobowiązań wymagalnych ani zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów lub pożyczek. Zobowiązania z tytułu dostaw i usług zostały uregulowane w pełnej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 1171-1257, 1343-1347, 1384-1392, 1682-1684, 1765-1767, 1824-1828)

### **Wykonanie planu FGZGiK w układzie zadań wskazanym w ustawie pgik**

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. ze środków FGZGiK na zadania wynikające z ustawy pgik związane z aktualizacją i utrzymywaniem pzgik, poniesione zostały koszty w łącznej wysokości 9 789,3 tys. zł, co stanowiło 71,2% planu po zmianach (13 742,0 tys. zł). I tak:

1) Na realizację zadania pn. *Zakładanie, aktualizacja i modernizacja krajowego systemu informacji o terenie, map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków* zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 3 998,0 tys. zł, co stanowiło 65,7% planu po zmianach (6 082,0 tys. zł).

Niepełna realizacja planu spowodowana była tym, że w okresie od 19 października do 31 grudnia 2012 r. za wykonanie w ramach zadania usługi *Weryfikacja jakości produktów opracowywanych w ramach projektu ISOK* płatności w łącznej kwocie 1 276,3 tys. zł dokonane zostały ze środków budżetowych GUGiK. W związku z powyższym, poniesione koszty w wysokości 1 997,6 tys. zł stanowiły niespełna 50% zaplanowanych na ten cel środków (4 082,0 tys. zł). Szczegółowy opis zawarto w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Informatyzacji i Rozwoju PZGiK, pozwoliło to na zaoszczędzenie środków Funduszu, które zostaną wykorzystane w przyszłości.

Na usługę, w ramach tego zadania, pn. *Wykonywanie czynności materialno-technicznych służących realizacji zadań publicznych przypisanych GGK i określonych przepisami ustawy pgik w zakresie gromadzenia i udostępniania stanowiącego własność Skarbu Państwa, centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego* wydatkowano 2 000,0 tys. zł, tj. 100% ujętych w planie środków finansowych (§ 4300).

2) W ramach zadania *Informatyzacja zasobu, w tym zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania* poniesione zostały koszty w wysokości 5 762,0 tys. zł, co stanowiło 76,1% kwoty przeznaczonej na to zadanie w planie po zmianach (7 576,0 tys. zł).

Niższe niż planowano koszty poniesiono na utrzymanie rezultatu projektu ASG-EUPOS i ZSiN poprzez sieć PESEL-NET w 2012 r. - 5 202,8 tys. zł, stanowiące 74,3% ujętych w planie środków finansowych (7 000,0 tys. zł).

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Departamentu Informatyzacji i Rozwoju PZGiK niepełna realizacja tego zadania wynikała stąd, że płatności za ostanie trzy miesiące 2012 r. dokonywane były z budżetu GUGiK, natomiast niewykorzystane środki w ramach tego zadania będą wykorzystane w przyszłości.

Nie ponoszono w 2012 r. kosztów na wykonanie usługi SELECT do oprogramowania Bentley. Kwotę 8,2 tys. zł za realizację tej usługi zapłacono w 2013 r. ze środków budżetu państwa (rozdział 71021 § 4300). Na zadanie to zabezpieczono w planie finansowym FGZGiK 12,0 tys. zł.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Informatyzacji i Rozwoju PZGiK, błąd w fakturze spowodował konieczność wystawienia ponownej faktury, co przesunęło w czasie płatność, którą zrealizowano w 2013 r. ze środków budżetu Departamentu Geodezji, Kartografii i Systemów Informacji Geograficznej.

Pozostałe zamierzenia w tym zadaniu zostały zrealizowane zgodnie z planem, a ich wykonanie przedstawiało się następująco:

- na zapewnienie usługi serwisu pogwarancyjnego dla urządzeń stanowiących infrastrukturę teleinformatyczną systemu ASG-EUPOS poniesiono koszty w wysokości 337,5 tys. zł (§ 4300);
- na opiekę techniczną dotyczącą sprzętu informatycznego i oprogramowania na potrzeby prowadzenia pzgik poniesiono koszty w wysokości 94,7 tys. zł (§ 4300);
- na świadczenie usług dostępu do Internetu dla potrzeb utrzymania rezultatów projektu ASG-EUPOS poniesiono koszty w wysokości 63,1 tys. zł (§ 4350);
- na zakup odbiornika satelitarnego wraz z anteną w celu modernizacji stacji referencyjnej systemu ASG-EUPOS poniesiono koszty w wysokości 63,9 tys. zł (§ 6120).

3) Na realizację zadania pn. *Podnoszenie kwalifikacji pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zatrudnionych w związku z prowadzeniem zasobu poprzez pokrywanie kosztów szkoleń, narad i konferencji w zakresie udostępniania, aktualizacji, utrzymywania i rozwoju tego zasobu* poniesione zostały koszty w wysokości 29,4 tys. zł, co stanowiło 35,0% zaplanowanej kwoty. W planie po zmianach ujęto łącznie 84,0 tys. zł z przeznaczeniem na organizację szkolenia pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dotyczącego wykorzystania systemu ASG-EUPOS oraz organizację konferencji dotyczącej wykorzystania ASG-EUPOS. W trakcie roku zrezygnowano z organizacji szkolenia (w planie 52,0 tys. zł), gdyż jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Informatyzacji i Rozwoju PZGiK, w związku z przydzieleniem środków na realizację szkolenia po rozpoczęciu realizacji zamówienia publicznego na organizację konferencji użytkowników ASG-EUPOS nie było uzasadnione organizowanie szkolenia ze względu na ryzyko braku uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 1380-1388, 1535-1540, 1682, 1829-1832)

#### **Badanie prawidłowości realizacji wydatków**

Badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 9 782,7 tys. zł, z tego<sup>34</sup>:

- wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 9 718,8 tys. zł (§ 4300 Zakup usług pozostałych – 9 708,3 tys. zł i § 4350 Zakup usług dostępu do sieci Internet – 10,5 tys. zł), tj. 88,3% wydatków bieżących poniesionych w 2012 r. ze środków Funduszu;
- wydatki majątkowe w kwocie 63,9 tys. zł (§ 6120 Wydatki na zakupy inwestycyjne), tj. 100% wydatków majątkowych poniesionych ze środków Funduszu w 2012 r.

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej szacunkowej wartości 607,0 tys. zł<sup>35</sup>.

W wyniku szczegółowego badania wydatków stwierdzono, że służyły one realizacji celów jednostki, płatności dokonywano zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami i ewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami. Poza wskazanymi poniżej przypadkami, wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym.

Trzyńście badanych wydatków w łącznej kwocie 3 178,7 tys. zł zostało zatwierdzonych do wypłaty, pomimo że w okresie ich dokonywania w planie finansowym Funduszu na 2012 r. nie było zapewnionych środków finansowych. I tak:

- 3 109,5 tys. zł wydatkowano, mimo że limit kosztów zaplanowany w § 4300 został wykonany<sup>36</sup>;

<sup>34</sup> W badanej próbie znajdowały się cztery wydatki w łącznej kwocie 988,7 tys. zł poniesione w 2012 r., jednakże stanowiące koszt 2011 r.

<sup>35</sup> Badaniem objęto zamówienia: Usługa serwisu pogwarancyjnego systemu ASG-EUPOS (497,6 tys. zł) – prowadzone w 2011 r., Opieka techniczna nad aplikacjami „R” i „O”, schematami aplikacyjnymi i szablonami kontroli (81,3 tys. zł) oraz Kompleksowa organizacja konferencji dotyczącej wykorzystania systemu wspomagania pomiarów satelitarnych i nawigacyjnych ASG-EUPOS (28,1 tys. zł).

- 69,2 tys. zł wydatkowano w § 6120 i § 4350, mimo że w planie finansowym Funduszu w tych paragrafach nie zaplanowano kosztów<sup>37</sup>.

Zbadane postępowania przeprowadzone zostały zgodnie z ustawą Pzp, za wyjątkiem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego świadczenia usług serwisu pogwarancyjnego sprzętu informatycznego systemu ASG-EUPOS o wartości 497,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1519-1680, 1764, 1833-1840)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) W okresie od 1 stycznia do 27 września 2012 r., tj. do zmiany planu finansowego na 2012 r. w trybie określonym w art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych, ze środków Funduszu poniesione zostały koszty w łącznej wysokości 9 388,2 tys. zł, co stanowiło przekroczenie planu kosztów Funduszu określonego w ustawie budżetowej na 2012 r. o 3 306,3 tys. zł, tj. o 54,4%. Zgodnie z wydrukiem konta 853 FGZGiK dotyczyło to kosztów poniesionych w związku z:
  - zakupem usług pozostałych (§ 4300) – 3 200,4 tys. zł więcej od kwoty określonej w planie finansowym,
  - zakupem usług dostępu do sieci Internet (§ 4350) – 42,0 tys. zł nieujęte w planie,
  - zakupami inwestycyjnymi (§ 6120) – 63,9 tys. zł nieujęte w planie.

Powyższe potwierdzone zostało w wyniku szczegółowego badania próby wydatków, które wykazało, że 13 wydatków w łącznej kwocie 3 178,7 tys. zł zostało zatwierdzonych do wypłaty przez Głównego Księgowego i Dyrektora Biura Obsługi Urzędu, pomimo że w okresie ich dokonywania w planie finansowym Funduszu na 2012 r. nie było zaplanowanych na ten cel środków.

Główny Księgowy GUGiK oraz Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśnili m.in., że wydatki/koszty Funduszu realizowane były w oparciu o *Szczegółowy plan wydatków*, w którym rozdysponowano środki z okresów poprzednich, zatwierdzony przez GGK w dniu 5 marca 2012 r. Stanowisko Ministra Finansów w sprawie wnoszenia zmian do planu finansowego w zakresie środków pozostałych z lat poprzednich w trakcie roku budżetowego zostało przedstawione w piśmie z dnia 31 lipca 2012 r.<sup>38</sup> Postępując zgodnie z procedurą wskazaną w tym piśmie GGK wystąpił o zgodę na zmiany w planie, jednak nie było można zaprzestać ponoszenia wydatków zgodnie z planem zatwierdzonym według dotychczas stosowanej procedury, gdyż wynikały one z zawartych umów i wykonanych prac. Wstrzymanie płatności za wykonane prace spowodowałoby dodatkowe obciążenie GUGiK odsetkami z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

Pan Jacek Jarząbek p.o. GGK, w dniu 5 marca 2012 r. zatwierdził dokument pn. *Szczegółowy plan wydatków FGZGiK na 2012 r.*, gdyż jak wyjaśnił *po zakończeniu roku obrotowego – 2011, wiadomo było jaka kwota środków finansowych pozostała na wyodrębnionym rachunku bankowym Funduszu, będącym w dyspozycji GGK. Dlatego też, aby można było realizować wydatki z tej części Funduszu, zasadne było sporządzenie i zatwierdzenie Szczegółowego planu wydatków FGZGiK (...).*

NIK zwraca uwagę, że podstawę gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego, zgodnie z art. 29 ust. 6 ufp, stanowi roczny plan finansowy, a zmiany w zakresie przychodów i kosztów, ujętych w rocznych planach finansowych tych jednostek, wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym po uprzednim uzyskaniu zgody MF i opinii

<sup>36</sup> Wydatki zrealizowane na podstawie: rachunków nr 274 z 13 czerwca 2012 r., nr 335 z 12 lipca 2012 r., nr 369 z 9 sierpnia 2012 r. i nr 404 z 13 września 2012 r. oraz faktur: nr 36/2012 z 6 czerwca 2012 r., FV01/2012/05/0195 z 31 maja 2012 r., nr 85/2012/VAT z 21 czerwca 2012 r., nr 100/2012/VAT z 18 lipca 2012 r., nr 101/2012/VAT z 23 lipca 2012 r., nr 111/2012/VAT z 10 sierpnia 2012 r., nr 122/2012/VAT z 7 września 2012 r.

<sup>37</sup> Wydatki zrealizowane na podstawie faktur nr FA/013/01/2012 z 10 stycznia 2012 r. oraz nr 11-106302-03120 z 2 marca 2012 r.

<sup>38</sup> W piśmie z dnia 31 lipca 2012 r. (znak: FS8/4071/41/LMX/2012) MF wyraził stanowisko, że zarówno zwiększenie prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów funduszu, jak również zwiększenie tylko w zakresie planowanych kosztów realizacji zadań w stosunku do kwot przyjętych w planie funduszu celowego wymaga zmiany planu po uprzednim uzyskaniu zgody MF i opinii sejmowej komisji ds. budżetu.

sejmowej komisji do spraw budżetu (art. 29 ust. 12 i art. 52 ust. 3 ufp). Dokument pn. *Szczegółowy plan wydatków FGZGiK na 2012 r.* nie może stanowić, w świetle przywołanych przepisów ufp, podstawy wydatkowania środków finansowych Funduszu ponad limit określony w ustawie budżetowej.

Wprowadzone zmiany w planie finansowym Funduszu spowodowały, że na koniec 2012 r. koszty zostały poniesione w granicach planu po zmianach, to jednak w okresie do wprowadzenia tych zmian, tj. do dnia 27 września 2012 r. dokonywanie wydatków ponad określony w planie limit było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp, który stanowi, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach określonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1119, 1635-1683, 1833-1835)

- 2) W przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego świadczenia usług serwisu pogwarancyjnego sprzętu informatycznego systemu ASG-EUPOS o wartości 497,6 tys. zł, zwrotu wadium w kwocie 6,0 tys. zł dokonano 18 dnia po podpisaniu umowy z wybranym wykonawcą oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego jej wykonania, mimo że zgodne z art. 46 ust. 1a ustawy Pzp zwrot wadium powinien nastąpić niezwłocznie po zawarciu umowy. Również ogłoszenie o udzieleniu powyższego zamówienia zostało przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich 18 dnia po zawarciu umowy, mimo że zgodnie z art. 95 ust. 2 ustawy Pzp<sup>39</sup> ogłoszenie przekazuje się niezwłocznie po jej zawarciu.

W powyższej sprawie Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśnił m.in., że opóźnienie w wysłaniu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego oraz zwrocie wadium, które wystąpiło w 2011 r. spowodowane było przeoczeniem terminów wykonania niezbędnych czynności przez pracowników zajmujących się tą sprawą. Pewien wpływ na opóźnienie mógł mieć też układ dni roboczych i wolnych od pracy na przełomie października i listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 1581-1600, 1638-1640 1833-1840)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że środki ujęte w planie finansowym Funduszu (po zmianach) nie zostały w pełni wykorzystane. W 2012 r. ze środków Funduszu zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 9 789,3 tys. zł, co stanowiło 71,2 % planu po zmianach. Niepełne wykorzystanie środków wynikało m.in. ze:

- sfinansowania środkami budżetu państwa usługi *Weryfikacja jakości produktów opracowywanych w ramach projektu ISOK* za okres od 19 października do 31 grudnia 2012 r. w kwocie 1 276,3 tys. zł;
- sfinansowania środkami budżetu usługi *Utrzymanie rezultatu projektu ASG-EUPOS i ZSiN poprzez sieć PESEL-NET* za IV kwartał 2012 r. w kwocie 1 735,2 tys. zł.

Stan Funduszu na koniec 2012 r. wyniósł 17 485,7 tys. zł i był wyższy od określonego w planie finansowym Funduszu po zmianach o 4 677,7 tys. zł, tj. o 36,5%.

(dowód: akta kontroli str. 1343-1347, 1380-1388, 1682)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie planu finansowego Funduszu.

<sup>39</sup> Zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (Dz. U. Nr 224, poz. 1795) ogłoszenia dotyczące zamówień publicznych przekazuje się Urzędowi, o którym mowa powyżej, jeżeli wartość zamówień udzielanych przez zamawiających z sektora finansów publicznych jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równoważność kwoty 125 tys. euro – dla dostaw lub usług.

## 5. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

### 5.1 Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Dochody GUGiK wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych, wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 1 394,9 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych. Wydatki wykazane zostały w kwocie 57 335,9 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 1 394,9 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 57 335,9 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy<sup>40</sup> były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa. Kwoty wydatków ujęta w sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich wynosiła 135 696,8 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 138 Rachunek środków europejskich i 227 Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (korekta z dnia 25 lutego 2013 r.) wyniosła 9,3 tys. zł i wynikała z ewidencji księgowej oraz dokumentacji źródłowej.

W GUGiK nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Do okresów sprawozdawczych 2012 roku miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>41</sup>. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznych sprawozdań: z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) zostały ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że dane wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z zapisami na koncie 945 *Budżet zadaniowy*.

(dowód: akta kontroli str. 400-407, 409-411, 447-458, 511-524, 526-536)

<sup>40</sup> Sprawozdanie z wykonania planu 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.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 298, poz. 1766

Kwartalne sprawozdania Funduszu Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego oraz Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2012 rok planu finansowego państwowego funduszu celowego za okres od początku roku do 31 grudnia 2012 r. sporządzone zostały na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej oraz przedstawiały rzetelny i prawdziwy obraz przychodów i kosztów Funduszu. Dane wykazane w kwartalnych sprawozdaniach Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2012 r., a także w rocznych sprawozdaniach uzupełniających Rb-UN i Rb-UZ były zgodne z ewidencją księgową. Stwierdzone nieprawidłowości odnoszą się natomiast do niezgodnego z *Instrukcją sporządzania sprawozdań*<sup>42</sup> sposobu wykazywania danych w kwartalnych sprawozdaniach Rb-N w zakresie wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe i overnight oraz ujmowania należności wymagalnych.

Sprawozdania Funduszu: Rb-N za II kwartał 2012 r. oraz Rb-33 i Rb-40 za okres od początku roku do 30 czerwca 2012 r. zostały sporządzone na podstawie częściowo niezatwierdzonych zapisów księgowych, tj. zapisów, które nie spełniały wymogów art. 23 ust. 1 uor.

(dowód: akta kontroli str. 1265-1354)

Kontrola wykazała, że wskazane powyżej sprawozdania zostały przekazane w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>43</sup>, w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- 1) wykazywaniu depozytów na żądanie w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N Funduszu za IV kwartał 2012 r. oraz depozytów terminowych i depozytów na żądanie w sprawozdaniach Rb-N za I, II i III kwartał 2012 r. w kolumnie 10 – banki, pomimo że dłużnikiem był Minister Finansów, który należy do grupy I (kolumna 5 sprawozdania).

Powyższe było niezgodne z § 13 ust. 2 pkt 1 *Instrukcji sporządzania sprawozdań*, w której organy administracji rządowej zakwalifikowane były do grupy I dłużników.

Główny Księgowy w wyjaśnieniach podał, że: *Uznaliśmy, że pomimo iż zgodnie z Rozporządzeniem środki są w dyspozycji Ministra Finansów, to w związku z brakiem dokumentu potwierdzającego przekazanie przez bank środków na inny rachunek bankowy (Ministra Finansów), wykazywaliśmy jako środki w depozytach na żądanie i terminowych w kolumnie 10 – banki.*

(dowód: akta kontroli str. 1293-1294, 1300-1301, 1311-1314, 1518)

- 2) wykazywaniu w kwartalnych sprawozdaniach: Rb-N za IV kwartał 2012 r. GUGiK oraz Rb-N za IV kwartał 2012 r. Funduszu, należności wymagalnych spornych, wobec których toczyły się postępowania sądowe.

Powyższe było niezgodnie z § 13 ust. 1 pkt 5 *Instrukcji sporządzania sprawozdań*, w której wskazano, że w sprawozdaniu Rb-N w należy ujmować wartość należności bezspornych, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały przedawnione lub umorzone.

W ww. sprawozdaniach w wierszach N4 *należności wymagalne* wykazano należności sporne, wobec których toczyły się postępowania sądowe:

- w zakresie GUGiK w kwocie 497 961,85 zł,
- w zakresie Funduszu w kwocie 282 844,80 zł.

Zastrzeżenia te odnoszą się również do sprawozdań Rb-N za I, II i III kwartał 2012 r. GUGiK oraz Funduszu.

<sup>42</sup> *Instrukcja sporządzania sprawozdań* stanowi załącznik nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

<sup>43</sup> Rozporządzenie MF z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20, poz. 103).



W trakcie kontroli, 25 lutego 2012 r., dokonano korekt sprawozdań za IV kwartał 2012 r. Według skorygowanych sprawozdań jednostki te na koniec roku nie posiadały należności wymagalnych bezspornych.

Główny Księgowy GUGiK wyjaśnił, że w sprawozdaniach Rb-N w pozycji „należności wymagalne” błędnie ujmowano wszystkie należności wymagalne, mimo że były to należności sporne (w trakcie postępowania sądowego).

(dowód: akta kontroli str. 378-382, 411, 462, 1335, 1842-1847)

- 3) sporządzeniu sprawozdań Funduszu: Rb-N za II kwartał 2012 r. oraz Rb-33 i Rb-40 za okres od początku roku do 30 czerwca 2012 r. na podstawie częściowo niezatwierdzonych zapisów księgowych, tj. zapisów które nie spełniały wymogów art. 23 ust. 1 uor.

Badanie analityczne ksiąg rachunkowych (rejestrów) Funduszu wykazało, że zapisy dotyczące:

- dwóch faktur<sup>44</sup> na łączną kwotę 33 379,56 zł zostały zatwierdzone 10 września, tj. po sporządzeniu sprawozdania Rb-33 i Rb-40 za okres od początku roku do 30 czerwca 2012 r. (30 lipca 2012 r.);
- przekazywania Ministrowi Finansów środków Funduszu w zarządzanie overnight (tzw. konsolidacja i zwrot po konsolidacji) oraz założenia i zakończenia depozytu nr EM12-001406 za okres od 1 do 29 czerwca 2012 r. zostały zatwierdzone 30 lipca 2012 r., tj. po sporządzeniu Rb-N za II kwartał 2012 r. (19 lipca 2012 r.);
- rozliczenia z CODGiK wpływów za II kwartał 2012 r. (nota księgowa nr 2/2012 z 16 lipca 2012 r.) zostały zatwierdzone 10 września 2012 r., tj. po sporządzeniu Rb-33 i Rb-40 za okres od początku roku do 30 czerwca 2012 r. oraz sprawozdania Rb-N za II kwartał 2012 r.;

Pani Dorota Piotrowska główny specjalista w Zespole Finansowo-Księgowym, w zastępstwie Głównego Księgowego, wyjaśniła m.in., że (...) *sprawozdania za II kwartał 2012 r. zostały sporządzone na podstawie częściowo niezatwierdzonych dokumentów w związku z problemem zatwierdzania niektórych rejestrów pomimo ich wcześniejszej blokady.*

(dowód: akta kontroli str. 1295-1303, 1311-1312, 1407-1418, 1427-1431, 1503-1518)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe, sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-Z, Rb-UZ i Rb-UN), zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową, a także wykonania planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym. Natomiast pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK opiniuje kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych Rb-N za IV kwartał 2012 r. GUGiK i Funduszu.

## 6. Księgi rachunkowe

### 6.1. Organizacja systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych

Opis stanu faktycznego

Przyjęta w GUGiK dokumentacja opisująca zasady rachunkowości<sup>45</sup> spełniała warunki określone w uor. Zarządzeniem GGK nr 12 z dnia 31 maja 2011 r. do ZPK wprowadzono konta do ewidencjonowania wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Zgodnie z § 1 pkt. 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r.

<sup>44</sup> Faktura nr Fv-11-106571-07120 z 3 lipca 2012 r. o wartości 5 254,56 zł i faktura nr FV01/2012/06/0228 z 30 czerwca 2012 r. o wartości 28 125,00 zł.

<sup>45</sup> Zarządzenie GGK nr 17 z dnia 29 października 2010 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości w GUGiK, zmienione zarządzeniem GGK nr 12 z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości w GUGiK oraz zarządzeniem GGK nr 20 z dnia 17 grudnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości w GUGiK.

zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości m.in. konta 072 i 080 otrzymały nowe brzmienie. Dodatkowo został zmieniony opis konta 080 w zakresie nieujmowania na tym koncie wartości niematerialnych i prawnych. Zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia zmiany te powinny być wprowadzone do ZPK do 16 sierpnia 2012 r. Kontrola wykazała, że dostosowanie nazw kont 072 i 080 do brzmienia wynikającego z rozporządzenia Ministra Finansów GGK wprowadził zarządzeniem zmieniającym nr 20 z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości w GUGiK, tj. po czterech miesiącach od terminu określonego w rozporządzeniu MF. W ZPK nie uwzględniono zmiany dotyczącej GUGiK, określonej w ww. rozporządzeniu, tj. nie wykreślono w zasadach funkcjonowania konta 080 pozycji dotyczącej wartości niematerialnych i prawnych (strona Ma konta). W 2012 r. w GUGiK wartości niematerialne i prawne w budowie zaewidencjonowano na koncie 080 w ośmiu pozycjach na łączną kwotę persaldo za cały okres 4 194,1 tys. zł.

Z wyjaśnień GGK wynika, że przy tworzeniu ZPK brano pod uwagę niejasny zapis zawarty w omawianym wyżej rozporządzeniu MF, w którym nie ujęto wartości niematerialnych i prawnych. Jednak z uwagi na brak innych możliwości technicznych – brak innego odpowiedniego konta – w GUGiK na koncie 080 ewidencjonowane są również wartości niematerialne i prawne (w tym także realizowane etapowo). Ponadto, zmiany te nie wpływały na prezentację danych w sprawozdawczości budżetowej, toteż jako mało istotne wprowadzone zostały w nowelizacji ZPK.

Kontrola wykazała, że dokumentacja dotycząca zasad rachunkowości była dostępna dla pracowników GUGiK i określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Nieprawidłowości w praktyce stosowania zasad rachunkowości zostały opisane w pkt. 6.3 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 746–763, 1768-1820, 1848)

## 6.2. Prawidłowość funkcjonowania systemu księgowości komputerowej

Opis stanu faktycznego

W GUGiK od dnia 1 stycznia 2010 r. funkcjonuje, zatwierdzony do stosowania przez Głównego Geodetę Kraju system księgowości komputerowej QUORUM F-K i S-T wersja 6.60 firmy QNT. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w załączniku nr 3 do zarządzenia GGK nr 12 z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości w GUGiK.

Badanie funkcjonowania systemu oraz przegląd analityczny zapisów księgowych wykazały, że system księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w uor w szczególności zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dziennikach, które były kolejno numerowane w okresie miesiąca, w systemie rejestrów, z wyjątkiem wyciągów bankowych, które numerowane były narastająco (art. 14 uor);
- dane pozwalające na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor);
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor). System pozwalał na zatwierdzanie zapisów na bieżąco przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych<sup>46</sup>.

System spełniał określone w uor wymogi odnośnie, posiadania wewnętrznych mechanizmów zapewniających weryfikację ewidencjonowanych danych. System nie zapewniał jednak kontroli poprawności zapisów księgowych, co zostało opisane w części dotyczącej wiarygodności zapisów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 737–754)

<sup>46</sup> Stosowany system księgowy pozwala na zatwierdzanie zapisów księgowych na bieżąco (w trakcie miesiąca) oraz uniemożliwia dokonywanie zmian w zapisach już zatwierdzonych. Data zatwierdzenia zapisów nadawana była przez system automatycznie, w momencie zatwierdzenia wprowadzonych do ksiąg dokumentów księgowych. Zatwierdzanie zapisów w rejestrach księgowych dotyczących wydatków z budżetu państwa, dokonywane było w terminach umożliwiających sporządzenie sprawozdań budżetowych.

### 6.3. Badanie próby dowodów i zapisów księgowych

Opis stanu faktycznego

W trakcie kontroli przeprowadzono badanie próby w zakresie poprawności formalnej zapisów księgowych (testy kontroli) oraz ich wiarygodności pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próby do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych.

W celu wyznaczenia próby - **w zakresie środków GUGiK** - dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości;
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną (MUS), tj. metodą polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. Do losowania próby przyjęto ryzyko statystyczne (ryzyko wydania pozytywnej opinii pomimo występujących w całym zbiorze poddanym losowaniu nieprawidłowości) na poziomie 8% oraz próg istotności (dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości) na poziomie:

- 5% wartości dowodów (zapisów) z nieprawidłowościami w odniesieniu do nieprawidłowości o charakterze formalnym;
- 2,25% wartości zbioru podlegającego ocenie w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość bieżącą;
- 1,5% wartości zbioru podlegającego ocenie w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość roczną.

Niezależnie od elementów próby dobranych poprzez losowanie metodą statystyczną, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy (niestatystyczny):

- które w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych zostały wykazane jako niespełniające wymogów odnośnie prawidłowości ujmowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych (osiem faktur na kwotę 51,7 tys. zł);
- zapisy księgowe dotyczące zakupu biletów lotniczych w ramach świadczenia usługi sprzedaży i dostarczania biletów lotniczych na potrzeby GUGiK w ramach podróży służbowych na trasach europejskich (30 faktur na kwotę 77,4 tys. zł);
- dotyczące realizacji płatności GUGiK za 16 faktur w ramach projektów ISOK i GEOPORTAL2 wskazanych w piśmie GGK z dnia 3 października 2012 r. nr BO-1-3120/23/12<sup>47</sup>, na łączną kwotę 4 298,4 tys. zł (z tego 3 653,7 tys. zł finansowane ze środków UE oraz 644,7 tys. zł ze środków budżetu państwa na współfinansowanie projektów).

(dowód: akta kontroli str. 737–763, 870-889, 946-959, 1822)

W celu wyznaczenia próby - **w zakresie Funduszu** - dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 30 listopada 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 136 - *Rachunek państwowych funduszy celowych – FGZGiK*.

<sup>47</sup> Jedna z faktur nr FV 21 z 12 września 2012 r. na kwotę 673 357,85 zł, w tym 572 354,21 zł finansowane ze środków UE, została wylosowana do szczegółowego badania metodą MUS.

Do losowania próby przyjęto ryzyko statystyczne na poziomie 27% oraz próg istotności na poziomie określonym dla próby w zakresie budżetu państwa.

Niezależnie od elementów próby dobranych poprzez losowanie metodą statystyczną, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy (niestatystyczny):

- które w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych zostały wykazane jako niespełniające wymogów odnośnie prawidłowości ujmowania dat w księgach rachunkowych (siedem dowodów księgowych o łącznej wartości 117,1 tys. zł) oraz zatwierdzone po terminie sporządzenia sprawozdań (dwie faktury o łącznej wartości 33,4 tys. zł);
- zaksięgowane w ciężar miesiąca grudnia 2012 r. (cztery faktury o łącznej wartości 157,5 tys. zł);
- dotyczący wydatku majątkowego, który nie został wylosowany w próbie statystycznej (jedna faktura w kwocie 63,9 tys. zł);
- po dokonaniu przez kontrolera analizy zapisów księgowych na koncie 853 Fundusze celowe – FGZGiK dotyczących zakupu usługi dostępu do Internetu (dwie faktury o łącznej wartości 10,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1393-1517, 1826)

Kontrolą objęto:

- w zakresie środków GUGiK próbę 186 dowodów (faktur i rachunków) i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 33 470,6 tys. zł, z tego 132 o wartości 28 470,8 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz 54 o wartości 4 999,8 tys. zł<sup>48</sup> dobrane w sposób celowy (niestatystyczny);

- w zakresie środków Funduszu próbę 48 dowodów (faktur i rachunków) i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 9 943,7 tys. zł, z tego 34 o wartości 9 561,3 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz 14 o wartości 382,4 tys. zł dobranych w sposób celowy.

### ***Poprawność formalna dowodów i zapisów księgowych***

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych, że za wyjątkami wykazanymi w wykazie nieprawidłowości (str. 26), dowody i odpowiadające im zapisy księgowe dotyczące wydatków budżetu państwa oraz Funduszu zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

### ***Wiarygodność zapisów księgowych***

Badanie przeprowadzono w zakresie spełnienia wymogów poprawności: wartości transakcji, okresu księgowania, zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych. Ponadto sprawdzono, czy ww. transakcje miały faktycznie miejsce w okresie sprawozdawczym, w którym zostały zaksięgowane i czy uregulowano wynikające z nich zobowiązania. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zapisy księgowe zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych, zarówno księgi głównej, jak i ksiąg pomocniczych prawidłowo. Zapisy zawierały elementy wymagane przepisami uor, były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły danym okresie sprawozdawczym, z wyjątkiem opisanego poniżej przypadku (dotyczącego faktury nr 012/2012 z dnia 21 lutego 2012 r.).

<sup>48</sup> W kwocie tej ujęto 572 354,21 zł tj. 85% wartości faktury nr FV 21 z 12 września 2012 r., które zostały sfinansowane ze środków UE.

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- sześć zapisów księgowych w księgach GUGiK na łączną kwotę 469,85 zł posiadało datę operacji gospodarczej 31 stycznia 2011 r., mimo że lista plac nr Z-11/02/12, na podstawie której tych zapisów dokonano, została sporządzona 2 lutego 2012 r.

Główny Księgowy wyjaśnił, że: (...) *jest to oczywista omyłka w dacie operacji gospodarczej. Zapis księgowy został dokonany we właściwym miesiącu i zakwalifikowany do właściwego okresu sprawozdawczego;*

- sześć zapisów księgowych w księgach Funduszu, dotyczących sześciu faktur<sup>49</sup> na łączną kwotę 748 287,11 zł zostało dokonanych niezgodnie z dokumentami źródłowymi w zakresie daty dowodu lub/i daty operacji, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 uor.

Główny Księgowy wyjaśnił, że powyższe było wynikiem pomyłki pracownika wprowadzającego dowody księgowe do ewidencji księgowej;

- fakturę nr 012/2012 z 21 lutego 2012 r. na kwotę 46 444,80 zł ujęto w ewidencji księgowej w księgach miesiąca marca 2012 r., pomimo że wpłynęła do GUGiK w dniu 21 lutego 2012 r. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 uor. który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Kontrola wykazała, że przekazanie faktury do ZFK po sprawdzeniu pod względem merytorycznym nastąpiło dopiero 13 marca 2012 r.

Dyrektor Departamentu Informacji o Nieruchomościach pan Jarosław Wysocki wyjaśnił, że: (...) *wydlużenie terminu przekazywania potwierdzonej faktury do ZFK było wynikiem wyjaśniania z wykonawcą ewentualnych usterek w opracowanym raporcie.*

Powyższa nieprawidłowość nie miała wpływu na sprawozdawczość roczną, natomiast miała wpływ na sprawozdawczość bieżącą.

(dowód: akta kontroli str. 737–745, 890-900, 930-934, 1053, 1438-1517)

Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły na obniżenie oceny, ze względu na nieprzekroczenie dopuszczalnego poziomu błędów dla objętej kontrolą próby poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

## 7. Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu  
faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 kwietnia 2012 r. nr KAP-4100-05-02/2012 (tekst jednolity) skierowanym do Głównego Geodety Kraju dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r., NIK sformułowała siedem wniosków pokontrolnych.

Kontrola wykazała, że w GUGiK w pełni zrealizowano trzy wnioski pokontrolne:

- wniosek nr 2 - *Zaniechanie dokonywania wydatków ze środków Funduszu pozostałych na koniec poprzedniego okresu bez dokonania zmian w planie w trybie określonym w art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych.* Realizując wniosek pokontrolny NIK, pismami z 15 czerwca oraz 22 sierpnia 2012 r., GGK wystąpił do Ministra Finansów o zmiany planu finansowego Funduszu w trybie określonym w ufp. Wprowadzenie w dniu 28 września 2012 r. zmian w planie finansowym Funduszu spowodowało, że na koniec 2012 r. koszty zostały poniesione w granicach planu po zmianach (opis w pkt. 4);

<sup>49</sup> Rachunek nr 8 o wartości 576 683,66 zł za łączą dostępowe sieci PESEL-NET MPLS w styczniu 2012 r., faktury VAT: nr 17/2012/VAT o wartości 29 138,70 zł, nr 113/2012/VAT o wartości 26 437,62 zł, nr 111/2012/VAT o wartości 105 518,01, nr. 11-106302-03120 z 2 marca 2012 r. o wartości 5 254,56 zł oraz nr 11-106719-05125 z 4 maja 2012 r. o wartości 5 254,56 zł.

- wniosek nr 4 - *Niezwłoczne zamieszczanie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego w odpowiednim publikatorze oraz dokonywanie zwrotu wadliwów niezwłocznie po wyborze oferty lub po zawarciu umowy oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.* Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, opisane w pkt 4 niniejszego wystąpienia, dotyczyły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w 2011 r., dotyczącego wydatku poniesionego w 2012 r. W zakresie badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w 2012 r. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie;
- wniosek nr 7 - *Ujmowanie w ewidencji księgowej wydatków budżetowych dotyczących szkoleń, seminariów i konferencji w paragrafach klasyfikacji budżetowej w sposób jednolity.*

Cztery wnioski pokontrolne (nr 1, 3, 5, 6) nie zostały w 2012 r. w pełni zrealizowane. I tak:

- wniosek nr 1 - *Zaprzestanie dokonywania ze środków budżetu państwa refundacji kosztów poniesionych przez CFGZGiK na wyodrębnione zadania państwowe Funduszu* oraz wniosek nr 3 - *Rzetelne i racjonalne planowanie wydatków ze środków budżetu państwa i ze środków finansowych Funduszu.*

Kontrola wskazała, że co prawda w 2012 r. nie refundowano zadań ujętych w planie Funduszu, lecz w związku z niepełnym wykonaniem planu GUGiK ze środków budżetowych GUGiK sfinansowano dwa zadania ujęte w planie Funduszu (opis w pkt. 2.1. i 2.2. niniejszego wystąpienia);

- wniosek nr 5 - *Wzmocnienie mechanizmów kontrolnych systemu rachunkowości i kontroli zarządczej w celu wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami ustawy o rachunkowości dokonywania zapisów księgowych.*

Kontrola wykazała przypadki dokonywania zapisów księgowych niezgodnie z postanowieniami ustawy o rachunkowości (opis w pkt 6.3. wystąpienia pokontrolnego);

- wniosek nr 6 - *Zatwierdzanie zapisów księgowych w rejestrach Funduszu przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.*

Kontrola wykazała, że trzy sprawozdania za II kwartał 2012 r. zostały sporządzone przed zatwierdzeniem zapisów księgowych. Wszystkie sprawozdania roczne zostały sporządzone w oparciu o zatwierdzone zapisy (opis w pkt 5.1. wystąpienia pokontrolnego).

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>50</sup>, wnosi o:

1. Zaprzestanie finansowania środkami budżetu GUGiK zadań, których realizacja przewidywana jest w planie Funduszu oraz niedokonywanie w związku z tym niecelowych zmian w planie wydatków GUGiK .
2. Niewykazywanie w sprawozdaniach Rb-N należności wymagalnych spornych, wobec których toczą się postępowania sądowe oraz wykazywanie wartości depozytów na żądanie i depozytów terminowych we właściwej grupie dłużników.
3. Zatwierdzanie zapisów księgowych w rejestrach Funduszu przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych.
4. Wzmocnienie mechanizmów kontrolnych systemu rachunkowości i kontroli zarządczej w celu wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami ustawy o rachunkowości dokonywania zapisów księgowych.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

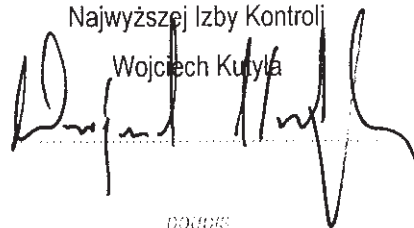
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Wojciech Kutyla



*podpis*

### Załącznik 3. Dochody budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2011 r.	2012 r.		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
		w tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem część 17, z tego:	1 288,8	215,0	1 523,7	118,2	708,7
1.	Dział 710 – Działalność usługowa	289,6	163,0	1 394,9	481,6	855,8
1.1.	Rozdział 71013 – Prace geodezyjne i kartograficzne (nieinwestycyjne)	126,8	0	73,0	57,6	-
1.2.	Rozdział 71021 – Główny Urząd Geodezji i Kartografii	162,8	163,0	1 321,9	812,0	811,0
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	999,2	52,0	128,8	12,9	247,6
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	999,2	52,0	128,8	12,9	247,6

Opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.



## Załącznik 4. Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2011	2012					
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach	Wykonanie	6 : 3	6 : 4	6 : 5
		tys. zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 17, z tego:	51 370,3	79 540,0	92 301,3	82 252,8	160,1	103,4	89,1
1.	Dział 710 – Działalność usługowa	31 584,6	51 947,0	58 914,3	57 335,9	181,5	110,4	97,3
1.1.	Rozdział 71013 – Prace geodezyjne i kartograficzne (nieinwestycyjne)	3 122,4	21 200,0	19 779,0	19 056,9	610,3	89,9	96,3
1.1.1.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	2 900,2	20 710,0	19 524,0	18 804,8	648,4	90,8	96,3
1.2.	Rozdział 71021 – Główny Urząd Geodezji i Kartografii	28 462,2	30 747,0	39 135,3	38 279,0	134,5	124,5	97,8
1.2.1.	§ 4309 – Zakup usług pozostałych	10 594,4	14 766,0	17 906,1	17 714,5	167,2	120,0	98,9
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	19 785,7	27 593,0	33 387,0	24 916,9	125,9	90,3	74,6
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	19 785,7	27 593,0	33 387,0	24 916,9	125,9	90,3	74,6
2.1.1.	§ 4020 - Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	5 065,3	5 228,0	6 910,8	6 865,2	135,5	131,3	99,3

Opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

## Załącznik 5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2011 r.			Wykonanie 2012 r.			
		Przeciętne zatrudnienie według Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełno-zatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie według Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełno-zatrudnionego	8:5
		Osób	tys. zł	Zł	Osób	tys. zł	Zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem wg statusu zatrudnienia*, z tego:	243	17 994,8	6 153,9	255	20 578,2	6 724,9	109,3
	01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	2	200,2	8 341,6	10	558,0	4 649,8	55,7
	02 - osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	3	524,5	14 570,2	3	479,1	13 308,5	91,3
	03 - członkowie korpusu służby cywilnej	238	17 220,1	6 029,4	242	19 541,1	6 729,0	111,6
1.	Dział 710 – Działalność usługowa	129	9 418,9	6 084,6	126	9 577,3	6 334,2	104,1
1.1.	Rozdział 71021 – Główny Urząd Geodezji i Kartografii	129	9 418,9	6 084,6	126	9 577,3	6 334,2	104,1
	01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	1	56,2	4 681,0	2	106,1	4 420,3	94,4
	02 - osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	2	327,8	13 659,2	2	345,4	14 391,8	105,4
	03 - członkowie korpusu służby cywilnej	126	9 034,9	5 975,5	122	9 125,8	6 233,4	104,3
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	114	8 525,9	6 232,4	129	11 001,0	7 106,6	114,0
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	114	8 525,9	6 232,4	129	11 001,0	7 106,6	114,0
	01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	1	144	12 002,2	8	451,9	4 707,2	39,2
	02 - osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	1	196,7	16 392,4	1	133,7	11 142,1	68,0
	03 - członkowie korpusu służby Cywilnej	112	8 185,2	6 090,2	120	10 415,4	7 232,9	118,8

\* Status zatrudnienia określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

## Załącznik 6. Wydatki budżetu środków europejskich

Lp.	Wyszczególnienie	2011	2012		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa Budżetowa	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 17, w tym:	187 326,2	169 965,0	263 583,8	256 075,1	136,7	150,7	97,2
1.	Dział 710-Działalność usługowa	70 525,9	84 416,0	138 412,8	135 696,8	192,4	160,7	98,0
1.1.	Norweski Mechanizm Finansowy, Mechanizm Finansowy EOG 2009-2014	0	170,0	0	0	-	-	-
1.2.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	4 279,6	492,0	2 328,5	2 247,4	52,5	456,8	96,5
1.3.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	66 246,3	83 754,0	136 084,3	133 449,4	201,4	159,3	98,1
2.	Dział 750-Administracja publiczna	116 800,3	85 549,0	125 171,0	120 378,3	103,1	140,7	96,2
2.1.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	116 800,3	85 549,0	125 171,0	120 378,3	103,1	140,7	96,2

Opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

## Załącznik 7. Wykonanie planu finansowego FGZGiK

Lp.	Wyszczególnienie	2011	2012		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach				Wykonanie
1	2	3	4	5	6	%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>I</b>	<b>Stan funduszu na początek roku</b>	<b>40 811,4</b>	<b>8 664,0</b>	<b>24 550,0</b>	<b>24 549,9</b>	<b>60,2</b>	<b>283,4</b>	<b>100,0</b>
1.	Środki pieniężne	32 561,0	8 164,0	24 502,0	24 501,3	75,2	300,1	100,0
2.	Należności	8 376,0	500,0	1 398,0	1 398,2	16,7	279,6	100,0
3.	Zobowiązania	125,6	-	1 350,0	1 349,6	1074,5	-	100,0
<b>II</b>	<b>Przychody</b>	<b>3 091,5</b>	<b>2 000,0</b>	<b>2 000,0</b>	<b>2 725,1</b>	<b>88,1</b>	<b>136,3</b>	<b>136,3</b>
1.	Przychody własne	3 091,5	2 000,0	2 000,0	2 725,1	88,1	136,3	136,3
1.1.	§ 0830 – Wpływy z usług	2 146,1	1 600,0	1 600,0	1 945,3	90,6	121,6	121,6
1.2.	§ 0840 – Wpływy ze sprzedaży wyrobów	135,8	400,0	400,0	20,5	15,1	5,1	5,1
1.3.	§ 0920 – Pozostałe odsetki	792,8	-	-	739,7	93,3	-	-
1.4.	§ 0580 – Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	12,6	-	-	-	-	-	-
1.5.	§ 0970 – Wpływy z różnych dochodów	4,2	-	-	19,6	466,7	-	-
<b>III</b>	<b>Koszty</b>	<b>19 353,0</b>	<b>6 082,0</b>	<b>13 742,0</b>	<b>9 789,3</b>	<b>50,6</b>	<b>161,0</b>	<b>71,2</b>
1.	Koszty bieżące (własne)	13 037,6	6 082,0	13 678,0	9 725,4	74,6	159,9	71,1
1.1.	§ 4170 – Wynagrodzenia bezosobowe	10,5	-	-	-	-	-	-
1.2.	pozostałe, w tym:	13 027,1	6 082,0	13 678,0	9 725,4	74,7	159,9	71,1
1.2.1.	§ 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia	164,9	-	-	-	-	-	-
1.2.2.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	12 799,7	6 082,0	13 563,0	9 662,4	75,5	158,9	71,2
1.2.3.	§ 4350 – Zakup usług dostępu do sieci Internet	62,5	-	63,0	63,0	100,8	-	100,0
1.2.4.	§ 4700 – Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	-	-	52,0	0,0	-	-	0,0
2.	Wydatki inwestycyjne i wydatki na zakupy inwestycyjne	6 315,40	-	64,0	63,9	1,0	-	99,8
2.1.	§ 6110 – Wydatki inwestycyjne	10,3	-	-	-	-	-	-
2.2.	§ 6120 – Wydatki na zakupy inwestycyjne	6 305,1	-	64,0	63,9	1,0	-	99,8
<b>IV</b>	<b>Stan funduszu na koniec roku</b>	<b>24 549,9</b>	<b>4 582,0</b>	<b>12 808,0</b>	<b>17 485,7</b>	<b>71,2</b>	<b>381,6</b>	<b>136,5</b>
1.	Środki pieniężne	24 501,3	4 082,0	12 308,0	16 904,1	69,0	414,1	137,3
2.	Należności	1 398,2	500,0	500,0	653,0	46,7	130,6	130,6
3.	Zobowiązania	1 349,6	-	-	71,4	5,3	-	-

Opracowanie własne na podstawie kwartalnego sprawozdania Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2012 r., planu finansowego państwowego funduszu celowego za okres od początku roku do 31 grudnia 2012 r.

## Załącznik 8. Kalkulacja oceny końcowej część 17 Administracja Publiczna

Oceny wykonania budżetu części 17 Administracja publiczna dokonano stosując kryteria<sup>35</sup> oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku<sup>36</sup>.

Dochody<sup>37</sup>: Wielkości dochodów nie uwzględniono przy kalkulacji oceny końcowej gdyż zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w części 17 planowanie i realizacja dochodów nie były objęte szczegółowym badaniem.

Wydatki: 338 327,8 tys. zł (82 252,8 tys. zł – budżet państwa + 256 075,0 tys. zł – budżet środków europejskich).

Łączna kwota G: 338 327,8 tys. zł

Waga wydatków w łącznej kwocie:  $Ww = G : W = 1,0000$

Nieprawidłowości w wydatkach (wydatki dokonane z naruszeniem prawa) – 3 016,4 tys. zł, z tego:

- 3 011,5 tys. zł – kwota dokonanej przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii sfinansowania kosztów, zadania, którego realizacja była przewidziana ze środków ujętych w planie Funduszu,
- 4,9 tys. zł - kwota wypłaty wynagrodzenia ze środków GUGiK za realizację umowy zlecenia na podstawie dokumentu niebędącego oryginałem rachunku.

Nieprawidłowości w sprawozdawczości budżetowej:

- 498,0 tys. zł – kwota wykazana w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał GUGiK należności spornych, wobec których toczyły się postępowania sądowe.

Pozostałe sprawozdania roczne Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie.

Kwota nieprawidłowości w wydatkach stanowiła 0,892% zrealizowanych wydatków w części (3 016,4 tys. zł : 338 327,8 tys. zł \*100%).

Ocena cząstkowa wydatków: **pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości (3).**

Wynik końcowy Wk: **3**

Ocena końcowa: **pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.**

<sup>35</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

<sup>36</sup> Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>

<sup>37</sup> W częściach budżetu państwa, w których zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie są badane dochody nie dokonuje się oceny cząstkowej dla dochodów i przy ustalaniu wartości G nie uwzględnia się wagi dochodów.

## Załącznik 9. Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku.

Przychody (P): 2 725,1 tys. zł

Koszty (K): 9 789,3 tys. zł

Łączna kwota podlegająca ocenie (G) : 12 514,4 tys. zł

Waga kosztów w łącznej kwocie:  $Wk = K : G = 0,7822$

Waga przychodów w łącznej kwocie:  $Wp = P : G = 0,2178$

Nieprawidłowości w przychodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa przychodów: **pozytywna (5)**

Nieprawidłowości w kosztach (koszty poniesione z naruszeniem prawa):

- 3 306,3 tys. zł – kwota kosztów poniesionych w okresie od 1 stycznia do 27 września 2012 r., tj. do dnia zmiany planu finansowego na 2012 r. w trybie określonym w art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych, z przekroczeniem planu finansowego określonego w ustawie budżetowej.

Nieprawidłowości w sprawozdawczości budżetowej:

- 282,8 tys. zł – kwota wykazana w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał należności spornych, wobec których toczyły się postępowania sądowe,
- wykazanie depozytów na żądanie w kwartalnym sprawozdaniu Funduszu Rb-N za IV kwartał 2012 r. w niewłaściwej grupie dłużników.

Pozostałe sprawozdania roczne Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie.

Kwota nieprawidłowości w kosztach stanowiła 33,8% zrealizowanych przez Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym wydatków (3 306,3 tys. zł : 9 789,3 tys. zł \* 100%).

Ocena cząstkowa wydatków: **negatywna (1)**

Realizując wniosek NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. Główny Geodeta Kraju K wystąpił do Ministra Finansów o dokonanie zmiany planu finansowego Funduszu w trybie określonym w ufp. Wprowadzenie w dniu 28 września 2012 r. zmian w planie finansowym Funduszu spowodowało, że na koniec 2012 r. koszty zostały poniesione w granicach planu po zmianach. Z uwagi na to, podwyższa się ocenę cząstkową wydatków o jeden punkt, tj. do **2 punktów**.

Wynik końcowy (Wk):  $Wk = 5 \times 0,2178 + 2 \times 0,7822 = 2,6534$ .

Ocena ogólna wykonania planu Funduszu: **pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

## **Załącznik 10. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Komisja Administracji i Cyfryzacji
11. Komisja Infrastruktury
12. Minister Finansów
13. Minister Administracji i Cyfryzacji
14. Główny Geodeta Kraju