



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP-4100-09-01/2013
P/13/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/009 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler 1. Katarzyna Czerwińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85433 z 5 marca 2013 r.
2. Lucjan Matuszewski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85428 z 5 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2 i 528-529)

Jednostka kontrolowana Rządowe Centrum Legislacji 00-582 Warszawa, Aleja Jana Chrystiana Szucha 2/4

Kierownik jednostki kontrolowanej Maciej Berek, Prezes Rządowego Centrum Legislacji

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie w 2012 r. budżetu państwa w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne zaplanowanie oraz realizacja wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (zwanej dalej ufp), a także terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych.

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 w części 75 – RCL została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.³ (zwanej dalej ustawą budżetową) dochody budżetu państwa w części 75 – RCL zostały zaplanowane w kwocie 1 042,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 979,2 tys. zł, tj. 94,0% kwoty planowanej, głównie z tytułu opłat za uczestnictwo w aplikacji legislacyjnej (948,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 402-410)

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z załącznikiem 5 do Programu kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Finansowego głównym powodem niewykonania planowanych dochodów budżetowych była mniejsza (o pięć) liczba osób zakwalifikowanych do odbycia aplikacji legislacyjnej w 2012 r., jak i wniesienie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych połowy opłat za uczestnictwo aplikantów do odbycia aplikacji legislacyjnej⁴, co spowodowało mniejsze wpływy do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 498-499 i 516-517)

Na koniec 2012 r. w części 75 – RCL wystąpiły należności budżetowe w kwocie 76,0 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 42,6 tys. zł. Na koniec 2011 r. należności w RCL nie występowały.

(dowód: akta kontroli str. 402)

Na kwotę należności w wysokości 76,0 tys. zł składały się głównie kary umowne z tytułu opóźnień w wykonaniu czynności wynikających z gwarancji w ramach zawartej umowy⁵ (75,3 tys. zł). Kwota zaległości budżetowych w wysokości 42,6 tys. zł stanowiła należność z tytułu ww. kar umownych, których termin płatności minął. RCL podejmowało starania celem wyegzekwowania powyższej zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 498-515 i 520-527)

Ocena cząstkowa

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

2. Wydatki budżetu państwa

Dysponentem części 75 jest Prezes Rządowego Centrum Legislacji. RCL jest państwową jednostką organizacyjną podległą Prezesowi Rady Ministrów. W części 75 nie było jednostek podległych Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji. W 2012 r. RCL było Beneficjentem Systemowym (w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Poddziałanie 5.1.1 – Narodowa Strategia Spójności) dwóch projektów: *Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* oraz *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*.

(dowód: akta kontroli str. 654-659)

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 75 – RCL zostały zaplanowane w kwocie 24 906,0 tys. zł, tj. w wysokości zgłoszonej przez dysponenta części 75 do projektu budżetu. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Uwzględniono także wprowadzone przepisami ustaw ograniczenia wydatków m.in. związane z ustaleniem odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz wynagrodzeń bezosobowych. Przy planowaniu uwzględniono m.in. zadania planowane do realizacji w ramach programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (szczegóły w pkt 3 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 164-167 i 310-332)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w części 75 – RCL zostały w trakcie roku zwiększone o 743,0 tys. zł, do kwoty 25 649,0 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wynikały ze zwiększenia środków z rezerw celowych budżetu państwa:

⁴ Rządowe Centrum Legislacji planowało, że cała kwota w wysokości 42,0 tys. zł z tytułu opłat za aplikację legislacyjną od osób skierowanych przez MSW wpłynie na konto RCL w 2012 r. Jednakże, zgodnie z zawartą umową MSW wpłaciło połowę tej kwoty (21,0 tys. zł), a drugą połowę w I kw. 2013 r., co miało wpływ na niewykonanie przez RCL z tego tytułu dochodów budżetowych w 2012 r.

⁵ Na budowę i wdrożenie oprogramowania dla Portalu Użytecznej Informacji Prawnej Rządowego Centrum Legislacji.

- o kwotę 672,5 tys. zł z przeznaczeniem na koszty realizacji zadań finansowanych w 2010 r. z rachunku dochodów własnych,
- o kwotę 70,5 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie od dnia 15 lipca 2012 r. wynagrodzenia wraz (z pochodnymi) jednego pracownika RCL.

(dowód: akta kontroli str. 4-10)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 743,0 tys. zł wykorzystano 694,9 tys. zł, tj. 93,5%. Jak wyjaśniono niepełne wykorzystanie środków z rezerw celowych wynikało głównie z oszczędności powstałych w wynagrodzeniach i pochodnych od wynagrodzeń, w tym m.in. z powodu niepowołania zastępcy kierownika aplikacji legislacyjnej, jak i z oszczędności powstałych przy zakupie materiałów biurowych i sprzętu informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 488-494, 495 i 607-609)

W trakcie kontroli ustalono, że Prezes RCL, realizując uprawnienia dysponenta głównego części budżetowej, dokonał w 2012 r. zmian planu wydatków w części 75 (17 decyzji na kwotę 853,8 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału. Zmiany zostały dokonane zgodnie z przepisami. Decyzja o zmniejszeniu planu wydatków majątkowych o kwotę 169,0 tys. zł została podjęta za zgodą Ministra Finansów. Szczegółowe badanie celowości dokonanych zmian przez dysponenta części budżetowej w 2012 r. wykazało, że zmiany były celowe i poprzedzone analizami ekonomicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 11-115 i 121)

W związku z nadmiarem posiadanych środków, Prezes RCL decyzją z dnia 19 grudnia 2012 r., dokonał blokady planowanych wydatków na łączną kwotę 367,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 122-125)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w 2012 r. w części 75 – RCL zostały zrealizowane w kwocie 24 916,8 tys. zł, co stanowiło 100,04% planu wg ustawy budżetowej na rok 2012 (24 906,0 tys. zł) oraz 97,1% planu po zmianach (25 649,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2011 r., wydatki zrealizowane w 2012 r. stanowiły 95,4%.

Wydatki w części 75 zrealizowano w 2012 r. w całości w dziale 750 – Administracja publiczna i rozdziale 75006 – Rządowe Centrum Legislacji.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków nie zostały przekroczone planowane wydatki, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne.

(dowód: akta kontroli str. 417-420)

Struktura wydatków (wg grup ekonomicznych)

Struktura wydatków w części 75 – RCL przedstawiała się następująco:

Zrealizowane wydatki na **świadczenia na rzecz osób fizycznych** wyniosły 39,4 tys. zł, (0,2% wydatków części), tj. 98,2% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 15,7 tys. zł, tj. o 28,5%.

Zrealizowane **wydatki bieżące** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) wyniosły 23 109,1 tys. zł (92,7% wydatków części), tj. 98,3% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 585,9 tys. zł, tj. o 2,6%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne – 19 340,2 tys. zł (99,6% planu po zmianach na wynagrodzenia) oraz zakupy towarów i usług – 2 373,4 tys. zł (91,5% planu po zmianach).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) w 2012 r., w porównaniu do 2011 r., wzrosły o 415,6 tys. zł (tj. o 2,2%). Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Finansowego wzrost wydatków na wynagrodzenia w 2012 r., w odniesieniu do roku poprzedniego, wynikał z przejścia od 1 stycznia 2012 r. przez RCL czterech pracowników fotoskładu z Centrum Usług Wspólnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁶, podwyższenia od 1 lutego 2012 r. o dwa punkty procentowe składki na ubezpieczenie rentowe w części dotyczącej pracodawcy, dodatkowego zatrudnienia jednego pracownika, na co RCL otrzymał dodatkowe środki z rezerwy celowej budżetu państwa oraz z tytułu zwiększenia kwoty wypłaconego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2011 r.⁷

(dowód: akta kontroli str. 5, 164-168, 421-422, 487 i 624-625)

Zrealizowane **wydatki majątkowe** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) wyniosły 1 715,7 tys. zł (6,9% wydatków części), tj. 84,8% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2011 r. o 1 690,3 tys. zł, tj. o 49,6%. W całości były one przeznaczone na zakupy inwestycyjne.

Jak wyjaśnił Wicedyrektor Biura Administracyjnego niepełne zrealizowanie przez RCL w 2012 r. wydatków na zakupy inwestycyjne wynikało głównie z oszczędności uzyskanych w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (223,9 tys. zł)⁸, jak również z powodu niewykonania części zadań przez wyłonionych wykonawców.

W 2012 r. nie wykonano dwóch zadań:

- rozbudowa Informatycznego Systemu Wspomagającego Działalność Statutową Rządowego Centrum Legislacji. Zadanie to zrealizowano w styczniu 2013 r., skutkiem czego naliczona została wykonawcy kara umowna,
- zakup elektronicznej tablicy ogłoszeń. Z uwagi na niewykonanie zadania w terminie określonym w umowie podjęto decyzję o odstąpieniu od umowy, w związku z czym została wykonawcy naliczona również kara umowna.

Zrealizowane **wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp** wyniosły 52,6 tys. zł (0,2% wydatków części), tj. 67,4% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2011 r. o 78,8 tys. zł, tj. o 60,0%. W ramach tej grupy największe wydatki poniesiono na:

- zakupy towarów i usług – 27,3 tys. zł (89,3% planu po zmianach),
- wynagrodzenia bezosobowe – 13,1 tys. zł (100,0% planu po zmianach),
- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 4,9 tys. zł (70,0% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 5, 164-168, 421-422, 459-468, 487, 494, 624-625, 644-653 i 658)

Zasilanie rachunku bankowego RCL realizowane było stosownie do zapotrzebowań. Analiza stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym RCL w 2012 r. wykazała, że środki zapotrzebowano w kwotach niezbędnych do regulowania bieżących zobowiązań. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Finansowego, zapotrzebowania na środki finansowe poprzedzane były analizą planowanych wydatków, sporządzaną według właściwości, zarówno przez Biuro Finansowe, jak i Biuro Administracyjne. Środki finansowe były przekazywane przez Ministerstwo Finansów zgodnie z harmonogramem oraz zapotrzebowaniami na środki finansowe, stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁹. Zasilanie w środki finansowe, w tym m.in. na wydatki

⁶ W związku z przejściem czterech pracowników CUW KPRM przygotowanie do publikacji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego zostało przejęte w całości przez Rządowe Centrum Legislacji.

⁷ W 2011 r., w porównaniu do 2010 r., m.in. uległa zmniejszeniu kwota wypłaconych wynagrodzeń chorobowych i zasiłków finansowanych ze środków ZUS.

⁸ Decyzją Prezesa RCL z dnia 19 grudnia 2012 r. kwota ta została zablokowana w ramach kwoty 367,3 tys. zł.

⁹ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

majątkowe (zakupy inwestycyjne) było w 2012 r. realizowane zgodnie z §§ 8 ust. 1-6 i 17 ust. 1-3 ww. rozporządzenia Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 446-454, 641-643 i 938-953)

W dniu 31 grudnia 2012 r. niewykorzystane środki w kwocie 25,5 tys. zł, znajdujące się na rachunku bankowym wydatków budżetowych RCL, zostały przeksięgowane automatycznie na centralny rachunek bankowy Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 344)

Zobowiązania w części 75 na koniec 2012 r. wyniosły łącznie 1 533,6 tys. zł i były wyższe o 2,7% niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Zobowiązania dotyczyły głównie wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) za 2012 r. oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem RCL. Zobowiązania wymagalne nie występowały.

(dowód: akta kontroli str. 417-418, 423-445 i 471-472)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w części 75, w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 160 osób¹⁰ i było na tym samym poziomie co w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 116-118 i 416)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie¹¹ w części 75 w 2012 r. przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 8 703,80 zł i w porównaniu z 2011 r. było wyższe o 0,9%.

(dowód: akta kontroli str. 416)

Efekty rzeczowe realizacji wydatków

Analiza danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym¹² wykazała, że w części 75 w efekcie zrealizowania wydatków zostały osiągnięte cele zadań i podzadań, a mierniki ich realizacji zostały wykonane w planowanych wartościach.

(dowód: akta kontroli str. 473-486)

Ustalono, że w części 75 w efekcie zrealizowania wydatków majątkowych (w całości na zakupy inwestycyjne) w kwocie 1 725,7 tys. zł (w tym 8,5 tys. zł z budżetu środków europejskich) zakupiono głównie sprzęt komputerowy oraz licencje na oprogramowanie.

(dowód: akta kontroli str. 654-659)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

W trakcie kontroli ustalono, że w ramach części 75 – RCL, w celu zapewnienia realizacji wydatków zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 upf, dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 upf (szczegółowy opis w pkt 6 wystąpienia).

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu państwa objęto:

- prawidłowość realizacji umów zlecenia i umów o dzieło zawartych z osobami fizycznymi, na podstawie próby 41 umów na łączną kwotę 146,8 tys. zł, w tym 10 umów na kwotę 12,6 tys. zł dobranych w celu sprawdzenia realizacji wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. (opis w pkt 7 wystąpienia),
- prawidłowość realizacji pozostałych wydatków bieżących i wydatków majątkowych w kwocie 2 579,7 tys. zł wybranych do badania na podstawie próby wydatków (opis w pkt 5.3 wystąpienia). W ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień

¹⁰ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

¹¹ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

¹² Sprawozdanie RB-BZ1.

publicznych¹³ (zwanej dalej pzp) w odniesieniu do jednego postępowania o zamówienie publiczne w trybie zamówienia z wolnej ręki (na zakup aktualizacji Systemu Informacji Prawnej Lex Omega na płytach DVD wraz z modułami) o wartości 246,0 tys. zł¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 119-120, 530-606, 630-640 i 759-761)

Łącznie badaniem objęto 2 726,5 tys. zł, tj. 10,9% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w 2012 r. w części 75.

Badanie umów o dzieło i umów zlecenia wykazało, że wszystkie umowy zostały zawarte i zrealizowane prawidłowo, tj.:

- zawarto je z uwzględnieniem zakazu zastępowania umowy o pracę umową cywilnoprawną wynikającą z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁵, na przeprowadzenie autorskich zajęć dla słuchaczy w ramach aplikacji legislacyjnej,
- zlecane zadania realizowane były poza zakresem obowiązków służbowych pracowników, a powodem ich zlecenia było w szczególności zobowiązanie RCL do prowadzenia aplikacji legislacyjnej, w wykonaniu obowiązków wynikających z § 9 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 września 2010 r. w sprawie aplikacji legislacyjnej¹⁶,
- w odniesieniu do 10 umów badanych w celu sprawdzenia wykonania wniosku pokontrolnego ustalono, że pracownicy RCL korzystali z urlopu połówkowego (w wymiarze 4 godzin lekcyjnych) wykorzystywanego przez osoby, których nieobecność w pracy spowodowana była prowadzeniem zajęć w ramach aplikacji legislacyjnej lub odpracowywały czas nieobecności w powodu prowadzenia aplikacji. Kadra kierownicza RCL (Wiceprezesa, dyrektorzy i wicedyrektorzy departamentów), w przypadkach trwania aplikacji legislacyjnej w wysokości 3 godzin lekcyjnych dokonywała rozliczenia czasu pracy w uproszczonej imiennej karcie ewidencji czasu pracy pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych,
- zleczone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 340-343, 345-346, 530-606, 626-629 i 638)

Badanie próby pozostałych wydatków bieżących i wydatków majątkowych wykazało, że dokonywano ich zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów RCL. Zamówienie publiczne zostało udzielone zgodnie z przepisami pzp.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i realizację wydatków budżetu państwa.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., kontrola wydatków z budżetu środków europejskich w części 75 – RCL została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁴ W ramach kwoty 246,0 tys. zł wylosowano dowody księgowe na kwotę 84,4 tys. zł. Doborem celowym objęto pozostałą kwotę 161,6 tys. zł.

¹⁵ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 161, poz. 1079.

budżetowym Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

W ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 75 –RCL zostały zaplanowane w kwocie 485,0 tys. zł, tj. w wysokości zgłoszonej przez dysponenta części 75 do projektu ustawy budżetowej. Przy planowaniu uwzględniono zadania planowane do realizacji w ramach programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W 2012 r. RCL realizował dwa projekty ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego PO KL, priorytet V – Dobre zarządzanie, działanie 5.1. – Wzmocnienie potencjału administracji rządowej:

- w okresie styczeń – czerwiec 2012 r. projekt: *Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej,*
- w IV kw. 2012 r. projekt: *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej.*

(dowód: akta kontroli str. 164-169, 185-309 i 333-339)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 75 nie były zwiększane środkami z rezerw celowych.

(dowód: akta kontroli str. 400-401)

Wydatki budżetu środków europejskich w 2012 r. w części 75 – RCL zostały zrealizowane w kwocie 297,7 tys. zł, co stanowiło 61,4% planu według ustawy budżetowej na rok 2012 (485,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2011 r. wydatki zrealizowane w 2012 r. stanowiły 40,0%.

(dowód: akta kontroli str. 455-468)

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Finansowego niepełne wykorzystanie planowanych na 2012 r. wydatków budżetu środków europejskich wynikało przede wszystkim ze zmian, które wprowadziła Instytucja Zarządzająca w harmonogramie prac nad Planem Działania na 2012 r.¹⁷ Wpłynęło to na konieczność dokonania zmian założeń dotyczących finansowania projektu pn.: *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*. Niskie wykorzystanie budżetu środków europejskich wynikało także: z długotrwałej procedury trwającej od przyjęcia projektu do realizacji do podpisania umowy¹⁸ oraz z tytułu oszczędności uzyskanych w wyniku prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W związku z powyższym, niewykorzystane środki finansowe w kwocie 176,8 tys. zł zostały zablokowane decyzją Prezesa RCL z dnia 19 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 518-519 i 849-937)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonała oceny prawidłowości planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich.

¹⁷ Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego KPRM Pan Krzysztof Motyk pismem z dnia 29 lutego 2012 r. poinformował m.in. Zastępcę Dyrektora Biura Administracyjnego w RCL Pana Tomasza Raszczykiewicza, że w związku z trwającym przeglądem śródkresowym oraz pracami nad zmianami w Priorytecie V, Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki podjęła decyzję o zmianie harmonogramu prac nad Planem Działania na 2012 r.

¹⁸ Umowa o dofinansowanie projektu pn.: „Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej” zawarta została w dniu 14 grudnia 2012 r.

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

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że cel kontroli zarządczej dotyczący zapewnienia wiarygodności sprawozdań budżetowych realizowany jest w RCL poprzez ustanowienie struktury organizacyjnej, a także systemów oraz procedur zarządzania i kontroli umożliwiających rzetelne i prawidłowe ich sporządzenie. W tym celu Dyrektor Biura Finansowego opracował i wprowadził w życie w 2006 r. opis procesów związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, w tym m.in. dotyczący sporządzania sprawozdań z realizacji budżetu państwa. Ponadto zapewnienie prawidłowości danych wykazywanych w sprawozdaniach, ujmujących operacje związane z dysponowaniem środkami publicznymi, znajduje aktualnie odzwierciedlenie w zarządzeniu nr 194 Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planu kont¹⁹, zmienionym zarządzeniem nr 205 z dnia 3 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 164-169, 182-184 i 619-623)

W ocenie NIK, prawidłowe stosowanie tych procedur znacząco ogranicza ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach nie są rzetelne. Ocenę taką potwierdzają także ustalenia dotyczące sporządzania sprawozdań przedstawione w pkt 4.2. wystąpienia.

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

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

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że dysponent części 75 – RCL dokonał kontroli sprawozdań budżetowych za 2012 r., zarówno pod względem formalno – rachunkowym jak i merytorycznym.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych RCL z 2012 r.:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych (Rb-28 Programy),

kwartalne sprawozdania budżetowe:

- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)

oraz sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE). Zostały one sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁰ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²¹.

¹⁹ Poprzedzone zarządzeniem nr 172 Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planu kont, które było częściowo zmienione zarządzeniem nr 191 Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 7 marca 2012 r.

²⁰ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²¹ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

Ustalono, że sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań. 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 dane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa w wysokości 979 189,74 zł były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane w sprawozdaniu Rb-23 w kwocie 24 916 794,04 zł 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.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 – Rachunek dochodów budżetowych i wyniosła 979 189,74 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 24 916 794,04 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych 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.

Kwota należności ogółem wykazana w sprawozdaniu Rb-N wyniosła 85 604,89 zł i wynikała z ewidencji odpowiednich kont zespołu 2²².

W części 75 – RCL 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 z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²³. 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 po stronie Ma konta 990 – Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 402-415, 417-418, 423-445, 456-470, 473-475 i 610-618)

²² Tj. kont: 201-Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, 221-Należności z tytułu dochodów budżetowych, 229-Pozostałe rozrachunki publicznoprawne, 231-Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń i 234-Pozostałe rozrachunki z pracownikami.

²³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

Ocena częściowa

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

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

5. Księgi rachunkowe

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. kontrola przyjętych w RCL zasad rachunkowości została ograniczona do sprawdzenia, czy zasady te dostosowano do zmian wprowadzonych od 2012 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych 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 Polskiej²⁴. Ustalono, że przyjęte w RCL zasady rachunkowości dostosowano do ww. zmian. Dokumentacja była dostępna dla pracowników RCL 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. 496-497)

5.2. Prawidłowość funkcjonowania systemu rachunkowości komputerowej

Opis stanu
faktycznego

W RCL ewidencja finansowo – księgową była prowadzona w systemie księgowości komputerowej (program Sage Symfonia Finanse i Księgowość). Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzono kontroli systemu, gdyż nie był w okresie ostatnich trzech lat zmieniany i modyfikowany i jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich kontrolach.

(dowód: akta kontroli str. 400-401)

5.3. Badanie próby dowodów i zapisów księgowych

Opis stanu
faktycznego

Badanie próby przeprowadzono w RCL w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych 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). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych (wyciągów bankowych) 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 130 – Subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące:

²⁴ Dz. U. Nr z 2013 r., poz. 289.

- wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50,00 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby dowodów 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 27,0% oraz próg istotności (dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości) na poziomie:

- w odniesieniu do nieprawidłowości o charakterze formalnym – 5,0% 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 niestatystyczny.

(dowód: akta kontroli str. 638, 660-680 i 957-958)

Poprawność formalna dowodów i zapisów księgowych

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 2 843 505,50 zł, z tego: o wartości 2 669 332,70 zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 174 172,80 zł, dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). Przeprowadzone badania nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 638 i 954-960)

Wiarygodność zapisów księgowych

W zakresie spełnienia wymogów poprawności: wartości transakcji, okresu księgowania oraz zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych kontrolą objęto próbę zapisów księgowych o wartości 2 843 505,50 zł, z tego: o wartości 2 669 332,70 zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 174 172,80 zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). 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 ustawy o rachunkowości, były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli str. 638-648, 681-837 i 954-958)

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

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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 gospodarczych.

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa realizowany był w 2012 r. w części 75 w formie:

- kwartalnych analiz wykonania budżetu państwa (za pierwsze cztery miesiące, za I półrocze oraz za III kwartały 2012 r.),
- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono m.in. zagadnienie nt.: *Audyt działania elementów systemu kontroli zarządczej w Biurze Administracyjnym Rządowego Centrum Legislacji*.

(dowód: akta kontroli str. 126-141 i 347-399)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części 75 budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

7. Wykonanie wniosku po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 75²⁵, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o wyeliminowanie przypadków wykonywania przez pracowników czynności w ramach dodatkowo odpłatnych umów kosztem czasu świadczenia pracy na rzecz RCL w ramach umowy o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 142-161)

W odpowiedzi na ww. wystąpienie pokontrolne, Prezes Rządowego Centrum Legislacji²⁶ poinformował Najwyższą Izbę Kontroli m.in., że:

- pracownicy RCL realizujący zajęcia w godzinach pracy będą zobowiązani do zamieszczania w karcie czasu pracy odpowiedniej adnotacji prowadzenia zajęć dydaktycznych w ramach aplikacji legislacyjnej, a następnie do odpracowania adekwatnego czasu,
- zostanie wprowadzona możliwość korzystania przez pracowników z nowego rodzaju urlopu w wymiarze 4 godzin (tzw. *urlopu połówkowego*), wykorzystywanego w szczególności przez pracowników, których nieobecność w pracy spowodowana prowadzeniem zajęć w ramach aplikacji legislacyjnej wynosi do 4 godzin,
- zmieniona zostanie uproszczona karta czasu pracy dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych, która będzie spełniała wymogi wynikające z ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁷, nie naruszając jednocześnie wynikających z ww. ustawy praw i obowiązków pracowników Centrum zajmujących stanowiska kierownicze.

(dowód: akta kontroli str. 162-163)

²⁵ Wystąpienie pokontrolne z dnia 27 kwietnia 2012 r. (nr KAP-4100-10-01/2012).

²⁶ Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne z dnia 6 czerwca 2012 r. (nr RCL.BA.081-1/12).

²⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

Ustalono, że ww. zasady zostały wprowadzone w życie na podstawie zarządzenia nr 196 Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 27 września 2012 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie regulaminu pracy w Rządowym Centrum Legislacji.

(dowód: akta kontroli str. 164-181)

Na podstawie badania 10 umów o dzieło (zawartych po wejściu w życie ww. zarządzenia Prezesa RCL) na prowadzenie zajęć w ramach aplikacji legislacyjnej ustalono, że Prezes RCL rzetelnie poinformował NIK o sposobie realizacji wniosku pokontrolnego (szczegółowy opis w pkt 2.2. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 530-606)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Prezesa RCL celem zrealizowania wniosku po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 75.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸ 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 dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia kwietnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy:
Katarzyna Czerwińska
Główny specjalista k.p.

Radca Prezesa NIK
p.o. Dyrektor
Józef Górny

.....
Lucjan Matuszewski
Główny specjalista k.p.

.....

²⁸ Dz. U. z 2012 r., po. 82.