



**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**  
*Jacek Jezierski*

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2010 r.

**Pan**  
**Jacek Michałowski**  
**p.o. Szefa Kancelarii Prezydenta**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

KBF-4100-01-01/2010  
P/09/029

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa za 2009 r. w części 01- Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.**

Pozytywnie oceniono w szczególności zrealizowanie dochodów i wydatków w zaplanowanych wysokościach, udzielanie zamówień zgodnie z procedurami określonymi w ustawie o zamówieniach publicznych, terminowe sporządzenie sprawozdań budżetowych oraz wykonanie wniosków po kontroli wykonania budżetu w 2008 r.

**1. Roczne sprawozdania budżetowe<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie, pomimo wykazania niższych kwot należności w sprawozdaniu Rb-27 o 3,1 tys. zł i zobowiązań w Rb-28 o 4,4 tys. zł oraz nieprawidłowego ujmowania od stycznia do maja dochodów z najmu i czynszu w wysokości 299,7 tys. zł. W okresie tym dochody**

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

<sup>2</sup> Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – o wykonaniu planu wydatków budżetu państwa, Rb- 23- o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb- N – o stanie należności, Rb- Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych.

ujmowane były w § 0830 *Wpływy z usług*, zamiast w § 0750 *Dochody z najmu i dzierżawy*, co było niezgodne z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>3</sup>. W wyniku realizacji wniosku po kontroli NIK wykonania budżetu państwa w 2008 r., dokonano zmiany sposobu ewidencji wymienionych dochodów, które obecnie ewidencjonowane są prawidłowo.

2. Dochody zostały zrealizowane w wysokości 1.066,1 tys. zł i w porównaniu do planu były niższe o 118,9 tys. zł, tj. o 10%. Nie zrealizowano planu dochodów z tytułów trudnych do określenia na etapie planowania, tj. ze sprzedaży składników majątkowych (o 100 tys. zł) oraz z najmu i dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa (o 20,9 tys. zł). Należności budżetowe na koniec 2009 r. wyniosły 1.078,5 tys. zł. Prowadzone były działania windykacyjne w celu dochodzenia należności (wysyłanie wezwań do zapłaty) z tytułu najmu i kar umownych w łącznej kwocie 22,9 tys. zł, które okazały się nieskuteczne. Przedawnieniu uległy należności z tytułu kar umownych za nieterminowe wykonanie okładek do legitymizacji odnaczeniowych w kwocie 1.362 zł.
3. Wydatki zrealizowane zostały w kwocie 153.441,5 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach. W trakcie roku, na podstawie art. 148 ust 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, dokonano 21 zmian w planie wydatków na łączną kwotę 6.950,5 tys. zł. W decyzjach wprowadzających zmiany w planie finansowym dotyczących zmniejszenia wydatków bieżących w paragrafach klasyfikacji budżetowej nie uzasadniano wprowadzanych zmniejszeń. Największych zmniejszeń dokonano w rozdziale 75101 w § 4710 *Fundusz dyspozycyjny* o 1.264,0 tys. zł, tj. o 23,4% planu, w § 4340 *Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych (...)* o 700,0 tys. zł, tj. o 63,3% planu oraz w § 4420 *Podróże służbowe zagraniczne* o 570,0 tys. zł, tj. o 34,5% planu, a w rozdziale 75195 § 4010 *Wynagrodzenia osobowe* o 524,7 tys. zł, tj. o 41,8%.
4. Na podstawie badania zgodności procedur kontroli finansowej z przepisami prawa, przeglądu analitycznego oraz badania 177 dowodów księgowych o łącznej wartości 33.939,6 tys. zł, NIK ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami poprawność formalną zapisów dowodów w księdze głównej oraz negatywnie poprawność formalną dowodów księgowych. Stwierdzono nieprawidłowości w 13 dokumentach księgowych na łączną kwotę 2.384,8 tys. zł, polegające na:
  - braku akceptacji merytorycznej wymaganej art. 47 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych<sup>4</sup> na trzech dokumentach księgowych,
  - ujęciu w systemie finansowo-księgowym błędnej daty operacji lub daty dowodu źródłowego w przypadku, gdy jest ona różna od daty operacji, tj. niezgodnie z art. 23 ust 2 pkt. 1 i 2 ustawy o rachunkowości<sup>5</sup> stanowiącym, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej datę dokonania operacji gospodarczej i datę dowodu

<sup>3</sup> Dz.U. z 2006 r., Nr 107, poz. 726.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223 ze zm.

księgowego, stanowiącego podstawę zapisu, jeśli różni się ona od daty dokonania operacji; dotyczyło to 10 dokumentów księgowych.

Badanie wykazało także błędy formalne polegające na zakwalifikowaniu łącznie 10 dowodów na kwotę 214,9 tys. zł do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, co naruszało przepisy art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W efekcie zaniżona została wartość zobowiązań w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 sporządzonych na koniec lutego, kwietnia, sierpnia i października 2009 r. łącznie o kwotę 207,4 tys. zł oraz w rocznych sprawozdaniach Rb-28 i Rb-27, co przedstawiono w pkt 1 wystąpienia.

Ponadto stwierdzono opóźnienia w wystawianiu dokumentów źródłowych przez komórki merytoryczne i przekazywaniu do Biura Finansowego Kancelarii Prezydenta RP. Dotyczyło to:

- czterech dowodów księgowych, które zostały przekazane przez Zespół Obsługi Organizacyjnej Prezydenta RP po upływie od 27 do 236 dni od daty otrzymania; w obowiązującej w Kancelarii Prezydenta RP „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych”, stanowiącej załącznik nr 3 do Zarządzenia Szefa Kancelarii Prezydenta RP z dnia 21 grudnia 2007 r. w sprawie zasad rachunkowości i zakładowego planu kont, nie został określony termin przekazywania do Biura Finansowego przez komórki merytoryczne zatwierdzonego pod względem merytorycznym zewnętrznego dowodu księgowego w przypadku, gdy w dokumencie tym nie wskazano terminu płatności;
  - dwóch not obciążeniowych z tytułu zwrotu kosztów za dodatkowe usługi w hotelu podczas wyjazdu do Tbilisi w 2006 r., które zostały wystawione po upływie 3 lat po dacie operacji gospodarczej oraz po upływie blisko roku od otrzymania dokumentów źródłowych z ambasady;
  - rozliczenie kosztów trzech delegacji nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do terminu, określonego w § 11 pkt 6 wymienionej Instrukcji, zgodnie z którą rozliczenia wyjazdu należy dokonać w Biurze Finansowym w terminie 14 dni od dnia zakończenia podróży służbowej; opóźnienie wyniosło od 26 do 145 dni;
  - dwóch rozliczeń zwrotu kosztów w formie miesięcznego ryczałtu samochodowego, które zostały przekazane po terminie określonym w § 14 pkt 2 wymienionej wyżej Instrukcji, zgodnie z którą rozliczenie ryczałtu dokonywane jest w terminie do 10 dnia po upływie każdego miesiąca; opóźnienie wyniosło od 27 do 88 dni.
5. Wpłaty na PFRON na 2009 r. zaplanowano i ewidencjonowano w budżecie Kancelarii Prezydenta RP w § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników*. W wyniku tego wpłaty dokonane od początku roku do końca listopada 2009 r. w łącznej kwocie 278,5 tys. zł obciążały wydatki na wynagrodzenia, co potwierdziły sporządzone za ten okres miesięczne sprawozdania Rb-28. Dopiero 1 grudnia 2009 r. w planie finansowym Kancelarii Prezydenta RP utworzono § 4140 *Wpłaty na PFRON*, na podstawie art. 148 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i przeniesiono wydatki w wyżej wymienionej kwocie do tego paragrafu. Zalecenia Ministra Finansów z 30 lipca

2008 r. dotyczyły założeń do projektu ustawy budżetowej na 2009 r., zgodnie z którymi wpłaty na PFRON jako wydatki sankcyjne, miały zwiększać wydatki na wynagrodzenia. Nie oznaczało to jednak zwolnienia, w trakcie roku, ze stosowania przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków (...). W rocznym sprawozdaniu Rb-28 wpłaty na PFRON ujęto prawidłowo w § 4140.

6. W 2009 r., zgodnie z art. 26 ustawy o rachunkowości, przeprowadzono inwentaryzację w drodze spisu z natury środków pieniężnych w kasie, środków trwałych w dziewięciu obiektach Kancelarii Prezydenta RP, depozytów muzealnych w czterech obiektach oraz pięciu magazynach. Zweryfikowane zostały m.in. salda kont środków trwałych nie objętych spisem z natury, wartości niematerialnych i prawnych, kont zespołu rozrachunki i roszczenia. W pięciu przypadkach przekazanie osobom odpowiedzialnym majątku Kancelarii Prezydenta RP nastąpiło w sposób uniemożliwiający sprawowanie właściwego nad nim nadzoru, tj. zgodnie z art. 124 § 2 Kodeksu pracy. W związku z tym brak było możliwości dochodzenia roszczeń za szkodę w mieniu wobec osób odpowiedzialnych, podczas gdy w rozliczeniu inwentaryzacji stwierdzono niedobory w majątku według cen ewidencyjnych na łączną kwotę 107,9 tys. zł.

Poza tym, inwentaryzacja w drodze uzgadniania sald należności i zobowiązań, została przeprowadzona w terminie określonym w art. 26 ust. 3 pkt ustawy o rachunkowości. Stwierdzono jednak przypadki uzgodnienia sald należności w drodze weryfikacji w sytuacji, gdy kontrahent nie potwierdził salda lub wykazał jego rozbieżności. Było to niezgodne z § 4 pkt. 7 „Instrukcji inwentaryzacyjnej”, określającej zamknięty katalog przypadków, dla których przeprowadza się inwentaryzację w drodze porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami.

7. Kancelaria Prezydenta RP w 2009 r. dysponowała kwotą 155.229,0 tys. zł, z czego 1.787,5 tys. zł zostało zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa jako niewykorzystane środki.

Ponadto ustalono, że zobowiązania wynikające z 64 dowodów księgowych (tj. 50% zbadanych) na łączną kwotę 22.419,3 tys. zł, zostały uregulowane 7 do 26 dni przed upływem terminów płatności, z czego w przypadku połowy z nich na kwotę 3.803,5 tys. zł było to minimum 10 dni. Minister Finansów zalecił w piśmie BP 2/4113/3/2009/1934 z dnia 30 marca 2009 r., żeby miesięczne oraz dodatkowe zapotrzebowania na środki finansowe były opracowywane przez dysponentów głównych z uwzględnieniem faktycznych terminów płatności.

8. W 2009 r. przeprowadzono weryfikację podatku od nieruchomości Kancelarii Prezydenta RP położonych na terenie m.st. Warszawy i złożono korektę deklaracji podatku za lata 2004–2009 (w tym wcześniej już zweryfikowanego podatku za 2008 r.). W wyniku dokonania korekt, według stanu na koniec 2009 r., powstała nadpłata w kwocie 7,0 tys. zł, w tym za 2004 r. niedopłata w wysokości 41,6 tys. zł (odsetki 31,3 tys. zł), a w 2008 r. nadpłata w kwocie 58,2 tys. zł. Zdaniem NIK wskazane jest przeprowadzenie

weryfikacji deklaracji podatku od nieruchomości także pozostałych nieruchomości będących w zarządzie Kancelarii Prezydenta RP poza m.st. Warszawą.

9. Zrealizowane wydatki na wynagrodzenia w kwocie 43.227,2 tys. zł stanowiły 99,8% planu po zmianach i były wyższe niż w 2008 r. o 12,1%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 8.951 zł i było wyższe o 11,4% (o 917,36 zł) w porównaniu do 2008 r. Największy wzrost (ponad 23%) wystąpił na stanowiskach kierowniczych w rozdziale 75103 *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego* i 75195 *Pozostała działalność*. Przeciętne zatrudnienie w Biurze Kancelarii Prezydenta RP (bez zatrudnienia w Gospodarstwie Pomocniczym) wyniosło 403 osoby, tj. o trzy osoby więcej w porównaniu do 2008 r.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>6</sup>, w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2009 r. wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe zostały ograniczone do poziomu z grudnia 2008 r.

W czasie tym (od 1 marca do 31 grudnia 2009 r.) w Kancelarii Prezydenta RP wypłacono nagrody osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe w łącznej kwocie 450,0 tys. zł. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw w 2009 r. nie mógł być stosowany przepis art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>7</sup>, który do dnia 1 marca 2009 r. stanowił podstawę prawną do wypłacenia nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Tym samym została uchylona podstawa prawna do tworzenia funduszu i wypłacania nagród.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na brak dokumentacji potwierdzającej przyjętą wysokość funduszu nagród oraz uzasadnień do wprowadzonych w trakcie roku zmian. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Finansowego wynika, że na 2009 r. zaplanowano fundusz nagród w kwocie 1.350 tys. zł. W trakcie roku Szef Kancelarii Prezydenta RP przeznaczył na nagrody kwotę 2.356,8 tys. zł, tj. o 1.006,8 tys. zł więcej niż pierwotnie zaplanowano. Ponadto w okresie od stycznia do lipca 2009 r. z funduszu dyspozycyjnego (§ 4710) wypłacono nagrody uznaniowe w kwocie 529,4 tys. zł (w tym w lipcu 288,5 tys. zł), pomimo braku podstawy prawnej do ich wypłacania z tego funduszu. Stanowisko NIK w tej sprawie zostało zawarte w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu za 2008 r. (pismo z dnia 30 kwietnia 2009 r.) i potwierdzone w przekazanej 5 czerwca 2009 r. uchwale Kolegium NIK.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 33, poz. 254.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

**10.** Zobowiązania ogółem wyniosły 3.820,4 tys. zł i były niższe o 31,5% (o 1.759,9 tys. zł) w porównaniu do 2008 r. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

NIK ocenia negatywnie fakt, że w sprawozdaniu Rb-Z za I kwartał 2009 r. nie wykazano kwoty 581,7 tys. zł z tytułu usług wykonanych przez Gospodarstwo Pomocnicze na rzecz Kancelarii Prezydenta RP w 2008 r. Terminy płatności określone były na 21, 27 i 28 stycznia 2009 r., natomiast faktyczna zapłata nastąpiła dopiero w dniu 2 czerwca 2009 r.

**11.** Kancelaria Prezydenta RP w 2009 r. w ramach wydatków bieżących przekazała na potrzeby Biura Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa 687,2 tys. zł. Przekazywanie środków następowało na podstawie składanych przez dyrektora wymienionego Biura lub upoważnionego pracownika zapotrzebowań w uzgodnionej telefonicznie wysokości. W ocenie NIK zapotrzebowania na środki powinny zawierać uzasadnienie, a dyspozycja ich przekazania jednostce, która nie jest jednostką organizacyjną Kancelarii Prezydenta RP, powinna być poprzedzona weryfikacją i zatwierdzona merytorycznie przez upoważnionego pracownika Kancelarii Prezydenta RP. Taki obowiązek wynika z § 6 ust. 14 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. W wymienionej Instrukcji nie określono natomiast procedur przyznawania i rozliczania środków przekazywanych na prowadzenie Biura Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa oraz procedur sprawowania kontroli finansowej ponoszonych przez to Biuro wydatków.

**12.** Wydatki w układzie zadaniowym były realizowane w 2009 r. w ramach jednej funkcji *Zarządzanie państwem*, dla której wyodrębniono zadanie – *Obsługa merytoryczna, techniczna i kancelaryjno-biurowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* – obejmujące cały budżet Kancelarii Prezydenta RP. Zadanie zawierało dwa podzadania: 1.1.1. *Obsługa i koordynacja prac Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* oraz 1.1.2. *Przekazywanie dotacji na Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa*. Celem zadania było zapewnienie sprawnej i efektywnej obsługi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 143 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Statutu Kancelarii Prezydenta.

Zdaniem NIK miernik wykonania podzadania *Zapewnienie realizacji zadań konstytucyjnych i ustawowych Prezydenta RP*, ustalony w budżecie zadaniowym Kancelarii Prezydenta RP jako wskaźnik wykonania budżetu państwa, nie zapewnia właściwego pomiaru realizacji różnorodnych zadań wykonywanych przez Kancelarię. W celu bardziej precyzyjnego zobrazowania wydatków w układzie zadaniowym wskazane jest wyznaczenie działań w ramach poszczególnych podzadań oraz przystosowanie do nich ewidencji, która umożliwi opracowanie informacji wymaganych przez Ministerstwo Finansów.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) wyeliminowanie przypadków braków formalnych w dowodach księgowych oraz przetrzymywania dokumentów księgowych przez komórki merytoryczne,
- 2) uzasadnianie zmian w planie finansowym dotyczących zmniejszeń w zakresie wydatków bieżących,

- 3) opracowanie i wdrożenie zasad zapewniających właściwy nadzór nad środkami budżetowymi przekazanymi na prowadzenie Biura Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa,
- 4) weryfikację wysokości podatku od nieruchomości, będących w posiadaniu Kancelarii Prezydenta RP, położonych poza miastem stołecznym Warszawą,
- 5) uregulowanie w wewnętrznych przepisach zasad odpowiedzialności materialnej za mienie w poszczególnych obiektach, w sposób umożliwiający dochodzenie roszczeń za powstałe niedobory.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o których mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.