



**Wiceprezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**  
*Stanisław Jarosz*

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2010 r.

**Pan**  
**Stanisław Kluza**  
**Przewodniczący**  
**Komisji Nadzoru Finansowego**

KBF-4100-09-01/2010  
P/09/037

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli, przeprowadziła w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokóle kontroli podpisanym w dniu 9 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa za 2009 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego.**

1. Roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz kwartalne o stanie należności i zobowiązań Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone terminowo i zgodnie z zapisami ewidencji księgowej. W sprawozdaniu Rb-28 w § 4140 Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) nie wykazano wydatków w wysokości 674,2 tys. zł. Wpłaty na PFRON ujęto w § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników. Wpłaty na PFRON zaplanowano w budżecie KNF w § 4010 i przez cały 2009 r. ujmowano je jako wydatki na wynagrodzenia. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł

---

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

zagranicznych<sup>2</sup>, wpłaty na PFRON powinny być wykazane w § 4140, po uprzednim dokonaniu zmian w planie finansowym na podstawie art. 148 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>, a nie w § 4010.

NIK zwraca uwagę, że powołane w wyjaśnieniach Głównej Księgowej UKNF – pismo Ministra Finansów z 30 lipca 2008 r. dotyczyło założeń do projektu ustawy budżetowej na 2009 r. W trakcie wykonywania budżetu należało stosować obowiązujące przepisy. Ujęcie wpłat na PFRON w § 4010 spowodowało zawyżenie przeciętnego wynagrodzenia o 66 zł miesięcznie na jednego zatrudnionego.

Wpłaty na PFRON naliczono zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych<sup>4</sup>.

2. NIK opiniuje bez zastrzeżeń rzetelność ewidencji księgowej oraz poprawność formalną dowodów księgowych na podstawie wyników badania 125 dowodów księgowych o łącznej wartości 38.997,1 tys. zł, wybranych metodą monetarną ze zbioru 4.773 pozycji na łączną kwotę 66.642,0 tys. zł. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na sprawozdawczość budżetową.
3. W 2009 r. zrealizowano dochody w wysokości 148.035,6 tys. zł, tj. 74,1% planu. Niepełne wykonanie dochodów wynikało z rozliczenia zaliczek wpłacanych przez uczestników nadzorowanych rynków na koszty nadzoru. Zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>5</sup> Urząd zwrócił lub zaliczył na koszty nadzoru 2009 r. kwotę 76.689 tys. zł z tytułu nadpłat wynikających z rozliczenia zaliczek roku 2008 na koszty nadzoru podmiotów rynku ubezpieczeniowego, emerytalnego i bankowego. Powyższa kwota pomniejszyła wykazywane w 2009 r. dochody. Rozliczenie wpłat podmiotów nadzorowanych na pokrycie kosztów nadzoru zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Największy udział w dochodach miały zaliczki na koszty nadzoru – 143.277,5 tys. zł, tj. 96,8% ogółu zrealizowanych dochodów, wpływy z kar nakładanych na osoby prawne i fizyczne – 2.950,2 tys. zł, tj. 2,0% oraz dochody z najmu 845,7 tys. zł, tj. 0,6%. Dochody przekazywano na centralny rachunek bieżący budżetu państwa zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>6</sup>.
4. Szczegółową analizą objęto pięć tytułów dochodów wybranych losowo spośród 2.995 zapisów zarejestrowanych na koncie 221 – należności budżetu państwa, które

---

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 18 października 2005 r. w sprawie opłat wnoszonych na rzecz Komisji Papierów Wartościowych i Giełd przez podmioty nadzorowane (Dz.U. Nr 207, poz.1725); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2008 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nad działalnością ubezpieczeniową, działalnością z zakresu pośrednictwa ubezpieczeniowego, funduszy emerytalnych i pracowniczych programów emerytalnych (Dz.U. Nr 236, poz. 1628); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27 grudnia 2007 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad bankami (Dz.U. Nr 249, poz. 1855).

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 116, poz.784 ze zm.

dotyczyły w czterech przypadkach przypisu zaliczki na pokrycie kosztów nadzoru w łącznej kwocie 427,3 tys. zł oraz naliczenia odsetek w kwocie 252 zł.

Wszystkie zaliczki zostały naliczone w kwotach wynikających z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad bankami oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2008 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową, działalnością z zakresu pośrednictwa ubezpieczeniowego, funduszy emerytalnych i pracowniczych programów emerytalnych. Kwoty wynikające z wyliczonych zaliczek zostały wpłacone na konto UKNF w terminach przewidzianych w ww. rozporządzeniach.

5. Na koniec 2009 r. należności ogółem wyniosły 4.470,6 tys. zł i były niższe od stanu na koniec 2008 r. (5.292,7 tys. zł) o 15,5%. Największe należności (98,7%) na koniec 2009 r. powstały z tytułu kar nakładanych na nadzorowane podmioty – 3.678,6 tys. zł oraz odsetek od nieterminowo wnoszonych wpłat i opłat – 732,1 tys. zł. Należności dotyczyły kar nałożonych na 14 podmiotów prawnych, w tym 9 postawionych w stan upadłości oraz 20 osób fizycznych. W ogólnej kwocie należności 72,8%, tj. 3.254,0 tys. zł stanowiły zaległości, na które złożyły się kary nałożone na osoby prawne – 2.425,1 tys. zł, kary nałożone na osoby fizyczne – 72,8 tys. zł oraz odsetki od tych kar – 732,1 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie windykację należności budżetu państwa z tytułu kar nakładanych przez KNF na uczestników rynków finansowych. Na wszystkie zaległości wystawiono upomnienia i tytuły wykonawcze. Zbadane tytuły wykonawcze (41,6% wystawionych w 2009 r.) i upomnienia (9,2%) zostały wystawione zgodnie z warunkami określonymi Rozporządzeniem Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>7</sup>.

W 2009 r. umorzono należności z tytułu kar nałożonych jeszcze przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd, w łącznej wysokości 615 tys. zł. Zdaniem NIK decyzje o umorzeniu zostały podjęte po wyczerpaniu przez UKNF możliwości windykacji i egzekucji tych należności i zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>8</sup>.

6. W ustawie budżetowej na 2009 r. zaplanowano wydatki Komisji w wysokości 197.974 tys. zł. Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 183.240 tys. zł, tj. 92,6%. Największą pozycję wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia (w tym na dodatkowe wynagrodzenia roczne) wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy – 104.586 tys. zł (57,1% wydatków ogółem). Wydatki bieżące wyniosły 51.624 tys. zł (28,2%), wydatki inwestycyjne 26.842 tys. zł (14,6%), a wydatki z tytułu realizacji projektu w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 188 tys. zł, tj. 0,1% wydatków ogółem. W związku z niższymi od planowanych wydatkami, decyzją z dnia 14 grudnia 2009 r. Przewodniczący KNF ustanowił blokadę, na podstawie art. 154 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w kwocie

<sup>7</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 137, poz.1541 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

9.000,0 tys. zł, na którą złożyły się ograniczenia wydatków na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe roczne (5.000,0 tys. zł), wydatków inwestycyjnych (2.000,0 tys. zł) oraz wydatków na zakup pozostałych usług (2.000,0 tys. zł). Niewykorzystano pozostałych środków w łącznej kwocie 5.734 tys. zł, w tym 3.865 tys. zł na wynagrodzenia wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, 844 tys. zł na realizację projektu w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego, 771 tys. zł na wydatki bieżące oraz 254 tys. zł na zakupy inwestycyjne.

W trakcie realizacji budżetu, na podstawie art. 148 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Przewodniczący KNF wydał 5 decyzji na kwotę 10.571 tys. zł (stanowiącą 5,3% planowanych wydatków ogółem) w sprawie przesunięcia planowanych wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej. Ostatnią decyzją z 28 grudnia 2009 r. Przewodniczący KNF dokonał przesunięcia wydatków między 19 paragrafami na kwotę 3.790 tys. zł.

Wydatki w części 70 - KNF zostały zrealizowane w granicach kwot określonych w planie finansowym. Niewykorzystane środki zostały zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa.

Na koniec 2009 r. zobowiązania ogółem wynosiły 7.808 tys. zł i były niższe niż w 2008 r. o 10%. Większość zobowiązań (97,6%) dotyczyła dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Nie było zobowiązań wymagalnych.

7. Nie został opracowany plan zamówień publicznych na 2009 r. do czego zobowiązywały Departament Administracyjno-Budżetowy §12 pkt. 2 załącznika do zarządzenia nr 25/2007 Przewodniczącego KNF oraz plan pracy na 2009 r. Zdaniem NIK wartość i ilość przeprowadzonych w 2009 r. zamówień publicznych (w 2009 r. przeprowadzono 88 postępowań o wartości 35.873,0 tys. zł) uzasadniają celowość przygotowania takiego planu. Plan taki został opracowany dopiero na 2010 r.

Kontrola 6 z 88 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o największej wartości na kwotę 32.813,9 tys. zł wykazała, że w 3 przypadkach protokół z postępowania został sporządzony na niewłaściwym druku, w 2 przypadkach nie zostały sporządzone druki ZP-1/PO właściwe dla postępowania prowadzonego w trybie przetargu ograniczonego, a w jednym przypadku w protokole postępowania o udzielenie zamówienia nie przedstawiono informacji o zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Informacje wymagane w protokołach z postępowania jak również wzory tych protokołów zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>9</sup>.

8. Wydatki majątkowe zostały zaplanowane w 2009 r. w wysokości 29.096 tys. zł i zostały wykonane w 92,3% (26.842 tys. zł). Niższe od zakładanego wykonanie wydatków majątkowych związane było ze zmianami przeznaczenia środków inwestycyjnych dokonanymi w trakcie roku budżetowego. W październiku 2008 r. w projekcie budżetu państwa, a potem w ustawie budżetowej przewidziano wydatki majątkowe w § 6060

---

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 188, poz. 1154

z przeznaczeniem na systemy informatyczne, infrastrukturę IT oraz licencje i oprogramowanie narzędziowe. W związku z zakupem w listopadzie 2008 r. budynku na potrzeby siedziby Urzędu, koniecznością dostosowania go do potrzeb UKNF i związanym z tym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego dokonano przesunięcia wydatków w kwocie 3.000 tys. zł z § 6060 do § 6050. Mimo zakończenia postępowania, w wyniku odmowy podpisania umowy (z przyczyn niezależnych od Urzędu KNF) przez firmę, która wygrała przetarg oraz związanym z tym unieważnieniem przetargu 27 października 2009 r., nie było możliwości wydatkowania w 2009 roku środków finansowych na modernizację i rozbudowę budynku.

9. Plan zatrudnienia według ustawy budżetowej na 2009 r. wynosił 906 osób i trzy osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń. Przeciętne zatrudnienie w 2009 r. według Rb-70 wynosiło w KNF ogółem 846 osób i było o 8,6% wyższe niż w 2008 r. (779 osób). W 2009 r. przeprowadzono 67 postępowań rekrutacyjnych, zamieszczano ogłoszenia w prasie i internecie oraz realizowano program rekrutacyjny dla studentów i absolwentów wyższych uczelni. Rezultatem tych działań było zatrudnienie 201 osób (196,6 etatów), w tym 34 osoby zatrudniono w wyniku naborów ogłoszonych i rozstrzygniętych w 2008 roku, 73 osoby zostały przyjęte w wyniku promocji na uczelniach, a 94 osoby zostały zatrudnione bezpośrednio w wyniku ogłoszonych naborów w 2009 r. oraz wykorzystania formularza aplikacyjnego z internetu. W 2009 roku odeszło z Urzędu 105 osób (101,05 etatu). Stan zatrudnienia jest wyższy od wykazywanego w Rb-70, ponieważ 48 osób spośród pracowników UKNF przebywa na urloпах bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie liczone na 1 pełnozatrudnionego pracownika wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym za 2009 r. wynosiło 8.950 zł i było o 3,1% wyższe niż w 2008 r. Po odjęciu zaliczonych do wynagrodzeń wydatków na PFRON wynoszących średnio miesięcznie 66 zł na pracownika wzrost ten wyniósł 2,4%. W latach 2008–2009 przeciętne wynagrodzenie miesięczne łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym pracowników nie objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wzrosło o 3,3%, a w grupie osób zajmujących stanowiska kierownicze zmalało o 6,5%.

10. Budżet zadaniowy opracowywany jest w UKNF od 2008 r. Na 2009 r. w ramach funkcji czwartej – Zarządzanie finansami państwa, założono realizację jednego zadania nr 4.12 pn. Nadzór nad rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym i bankowym, a w nim czterech podzadań. Kontrolą objęto podzadanie 4.12.3. Sprawowanie nadzoru nad działalnością rynku emerytalnego. Podzadaniu temu przypisano miernik określający ilość stwierdzonych nieprawidłowości skutkujących nałożeniem kary bądź skierowaniem powiadomienia o nieprawidłowościach.

Zdaniem NIK miernik ten nie pozwalał na jednoznaczne określenie stopnia realizacji celu określonego jako „Zapewnienie zgodności działalności nadzorowanych podmiotów z przepisami prawa, postanowieniami statutów oraz interesem członków funduszy emerytalnych i uczestników pracowniczych programów emerytalnych”. Liczba stwierdzonych nieprawidłowości, zależy zarówno od liczby skontrolowanych podmiotów,

jak i jakości wykonywania zadań przez UKNF. Nie można przesądzać, który z tych czynników ma wpływ na wartość miernika. Nie osiągnięcie planowanego miernika w 2009 r. (plan 16, wykonanie 14), mogło być interpretowane albo jako poprawa funkcjonowania nadzorowanych podmiotów albo jako zmniejszenie efektywności przeprowadzonych przez Urząd kontroli i inspekcji.

Pozytywnie należy ocenić, że w projekcie budżetu zadaniowego na rok 2010 dla omawianego podzadania 4.12.3. przyjęto inny miernik, określony jako procentowy wskaźnik liczby skontrolowanych podmiotów nadzorowanych do ogólnej liczby podmiotów nadzorowanych.

W 2009 r. UKNF prowadził ewidencję i rozliczał wydatki w układzie zadaniowym.

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

- dokonanie korekty sprawozdania Rb-28 polegającej na ujęciu wydatków na PFRON w § 4140, a nie w § 4010 oraz w konsekwencji korekty sprawozdania Rb-70;
- wyeliminowanie uchybień w przeprowadzaniu postępowań w zakresie zamówień publicznych związanych z dokumentowaniem ich przebiegu.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Przewodniczącego, 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 wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Przewodniczącemu 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 którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.