



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Wojciech Misiąg

KBF-4100-07-01/2013  
P/13/029

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/029 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 70 Komisja Nadzoru Finansowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler/Kontrolerzy	1. Jerzy Kukurba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82548 z dnia 28 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str.1-2) 2. Janina Bielak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85327 z dnia 21 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str.5-6) 3. Jerzy Sołtys, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82549 z dnia 28 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str.3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 00-950 Warszawa, Plac Powstańców Warszawy 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Jakubiak, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 70 Komisja Nadzoru Finansowego.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012<sup>2</sup> dochody w części 70 zostały zrealizowane w wysokości 194.527,1 tys. zł, tj. w 91,2%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Podejmowane były przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Zaplanowane wydatki w wysokości 208.867 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 173.079,8 tys. zł, tj. 82,9% planu. Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji wydatków. Należy jednak zwrócić uwagę, że po raz kolejny realizacja wydatków istotnie odbiegała od planu.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 23,2% wydatków zrealizowanych w części 70 oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, stosownie do art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu części 70. Jednak stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wskazują na niedostateczne mechanizmy kontroli zarządczej niezapewniające prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- zawyżeniu należności w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych o 15,5 tys. zł (tj. o 0,01%) oraz zaniżeniu zaległości netto o 11,9 tys. zł (tj. o 0,21%), ze względu na błędy w ewidencji księgowej;
- wykazaniu niższej kwoty zobowiązań w rocznych sprawozdaniach: Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa i Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa (...) w układzie zadaniowym o 64,4 tys. zł (tj. o 0,56%), niezgodnie z ewidencją księgową;
- wykazaniu w sprawozdaniu Rb-28 wydatków w kwocie 1.066,9 tys. zł (tj. 0,62%) oraz zobowiązań w kwocie 170,8 tys. zł (tj. 1,48%) w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej;
- wykazaniu w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych niższej o 150,6 tys. zł, tj. o 1,59% kwoty należności, niż wynikająca z ewidencji księgowej oraz błędnych kwot należności w układzie podmiotowym i przedmiotowym;
- braku poprawności formalnej czterech zapisów księgowych ze 191 objętych kontrolą.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Dochody budżetowe

##### 1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego opracował dokumenty planistyczne dotyczące dochodów, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012<sup>4</sup>.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 70 zostały zaplanowane w kwocie 213.335 tys. zł, z tego z tytułu wpłat zaliczek przez podmioty nadzorowane na koszty nadzoru 208.867 tys. zł oraz innych źródeł stanowiących dochód budżetu państwa 4.468 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 194.527,1 tys. zł, tj. 91,2% kwoty planowanej i 91,0% dochodów zrealizowanych w 2011 r.

Dochody z tytułu wpłat zaliczek podmiotów nadzorowanych przez Komisję były niższe od planowanych o 20.424,5 tys. zł. Wpłaty z tytułu zaliczek na koszty nadzoru dokonane w 2012 r. wyniosły 284.718,9 tys. zł. W wyniku rozliczenia kosztów nadzoru za 2011 r. UKNF, zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>5</sup>, zwrócił lub zaliczył na koszty nadzoru 2012 r. nadpłaty w kwocie 96.276,4 tys. zł. Spadek

<sup>4</sup> Dz. U. Nr.56, poz. 290.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad działalnością w zakresie funduszy emerytalnych i pracowniczych programów emerytalnych (Dz. U. Nr 112, poz. 655), Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową, reasekuracyjną oraz w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego (Dz. U. Nr 220, poz. 1723), Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową, reasekuracyjną oraz w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego (Dz. U. 2012, poz. 978), Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad bankami (Dz. U. Nr 249, poz. 1855 ze zm.), Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie opłat wnoszonych na rzecz Komisji Nadzoru Finansowego przez podmioty nadzorowane prowadzące działalność na rynku kapitałowym (Dz. U. Nr 57, poz. 364).

dochodów był skutkiem formy finansowania kosztów działalności Komisji i Urzędu Komisji, poprzez wpłaty zaliczek przez podmioty nadzorowane przez Komisję. Różnica między kwotą wpłaconych zaliczek a kosztami poniesionymi w danym roku pomniejsza (w przypadku nadpłaty) lub powiększa (w przypadku niedopłaty) kwotę wpłat w kolejnym roku. Zmniejszenie dochodów w 2012 r. wynikało głównie z faktu, że kwota rozliczonej w tym roku nadpłaty zaliczek na koszty nadzoru za 2011 r. była wyższa o 41.833,0 tys. zł od kwoty nadpłaty za 2010 r.

Pozostałe dochody wyniosły 6.084,6 tys. zł i stanowiły 136,2% planu. Złożyły się na to głównie dochody z tytułu kar finansowych nakładanych na osoby fizyczne, prawne i inne jednostki organizacyjne 3.065,6 tys. zł, tj. 1,6% dochodów ogółem oraz dochody uzyskane z tytułu gwarancji bankowej udzielonej przez bank dotyczącej inwestycji przy ul. Jasnej 2 w kwocie 2.311,9 tys. zł, tj. 1,2%.

Dochody przekazywane były na centralny bieżący rachunek budżetu państwa w terminach i wysokościach określonych przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>6</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 712-901, 941-1067 oraz 1373-1375)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność planowania oraz realizację dochodów budżetowych.

### 1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu  
faktycznego

Na koniec 2012 r. należności w kwocie 5.650,5 tys. zł w całości stanowiły zaległości. W porównaniu do stanu na koniec 2011 r. należności były wyższe o 1.961,7 tys. zł, tj. o 53,2%, a zaległości o 3.157,2 tys. zł, tj. o 126,6%. Zaległości dotyczyły kar pieniężnych nałożonych na osoby prawne i osoby fizyczne w kwocie 4.511,1 tys. zł oraz odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat – 1.135,3 tys. zł. Zaległości z tytułu kar nałożonych w 2012 r. wyniosły 3.139,4 tys. zł i stanowiły 69,6% ogółu zaległości w tego tytułu.

W okresie objętym kontrolą, Komisja Nadzoru Finansowego podjęła uchwały w sprawie przedawnienia trzech nałożonych w 2001 r. i 2006 r. kar umownych na łączną kwotę 2,8 tys. zł, po otrzymaniu z właściwych urzędów skarbowych decyzji o umorzeniu postępowań egzekucyjnych wobec ukaranych. Zaległości te zostały zdjęte z ewidencji księgowej Urzędu KNF.

Badanie prawidłowości dochodzenia zaległości, przeprowadzone na podstawie analizy 35 upomnień i 28 tytułów wykonawczych wystawionych w 2012 r. wykazało, że we wszystkich przypadkach wysyłano do dłużników upomnienia, a w sytuacji braku wpłat wystawiano tytuły wykonawcze. W przypadku, gdy dłużnik znajdował się w likwidacji, wierzytelności zgłaszano do syndyka masy upadłości.

(dowód akta kontroli str.1068-1103)

Ustalone  
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w dochodzeniu należności.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie egzekwowanie należności budżetu państwa.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

## 2. Wydatki budżetowe

### 2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego w kwietniu 2011 r. planując wydatki budżetowe na 2012 r., zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, zaplanował wydatki na wynagrodzenia w wysokości takiej samej jak w 2011 r. Pozostałe wydatki zostały zwiększone o 2,5%, tj. na poziomie niższym niż prognozowany na 2012 r. wzrost cen towarów i usług (2,8%). Wydatki te okazały się jednak znacznie wyższe od ich wykonania w 2011 r., co nie zostało uwzględnione w procesie planowania. Przedłożony Ministerstwu Finansów plan budżetu przewidywał wydatki w wysokości 205.732 tys. zł. UKNF 14 września 2011 r. zwrócił się do Ministra Finansów o ujęcie w projekcie budżetu państwa na rok 2012 w części 70 KNF zwiększenia prognozy dochodów i limitu wydatków o kwotę 6.396 tys. zł, w granicach określonych w art. 180 pkt 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych<sup>7</sup>. Zwiększenie planu wydatków zostało uzasadnione nowymi zadaniami wynikającymi z objęcia nadzorem przez KNF instytucji płatniczych. Zmieniony plan przewidywał zwiększenie zatrudnienia o 30 osób oraz wydatków na płace (§ 401) o 3.113 tys. zł. W projekcie budżetu na 2012 r. uzgodnionym z Ministerstwem Finansów i przekazanym do Sejmu zwiększono budżet KNF o 3.198 tys. zł, a liczbę etatów o 15.

Ustawa budżetowa na 2012 r. określiła wydatki KNF w wysokości 208.867 tys. zł, w tym wydatki bieżące 179.127 tys. zł, tj. 85,8% oraz wydatki majątkowe 29.700 tys. zł, tj. 14,2%.

W 2012 r. Przewodniczący KNF wydał, na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, 13 decyzji w sprawie przeniesienia między paragrafami wydatków na kwotę 8.299 tys. zł, tj. 4,0% planowanych na 2012 r. Największe przeniesienia dotyczyły zwiększenia o 5.460 tys. zł, tj. 65,8% wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 606) kosztem zmniejszenia wydatków inwestycyjnych (§ 605). Zmiany w planie wydatków majątkowych dokonano za zgodą Ministra Finansów na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Ponadto przeniesiono z wydatków na usługi pozostałe (§ 430) kwotę 2.000 tys. zł na ubezpieczenia społeczne (§ 411) oraz z wydatków na wynagrodzenia i pochodne kwotę 788 tys. zł na wydatki na PFRON. Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 Przewodniczący Komisji dwoma decyzjami dokonał blokady wydatków na łączną kwotę 13.000 tys. zł, z powodu opóźnień w realizacji zadań oraz nadmiaru posiadanych środków. Przeniesień wydatków oraz blokad dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami. Były one uzasadnione i odpowiednio umotywowane.

(dowód akta kontroli str. 902-940)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego w 2012 r. planowane wydatki kolejny rok istotnie różniły się od ich wykonania. W 2012 r. wydatki zrealizowano w 82,9%, a w latach 2009–2011 na poziomie od 82,4% do 92,6%. Na nadmierne planowanie wydatków Najwyższa Izba Kontroli zwracała także uwagę po kontrolach wykonania budżetu w 2010 r i 2011 r.

Planowanie wydatków w nadmiernej wysokości wskazuje na potrzebę wprowadzenia zmian w procesie opracowywania planu. Zdaniem NIK główną przyczyną rozbieżności było przyjęcie za podstawę planowania wydatków według ustawy budżetowej na 2011 r., a nie realnego przewidywanego wykonania.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 199, poz. 1175 ze zm.

Wykonanie wydatków w 2011 r. było niższe od planu według ustawy budżetowej o 35,7 mln zł.

(dowód akta kontroli str. 1456-1460)

## 2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

Zrealizowane w części 70 wydatki wyniosły 173.079,8 tys. zł, tj. 82,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 5.684,7 tys. zł, tj. o 3,4%.

Wydatki poniesione zostały przede wszystkim na wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 401) – 91.649,1 tys. zł (53,0% ogółu zrealizowanych wydatków), zakupy inwestycyjne (§ 606) – 14.951,6 tys. zł (8,6%), zakup pozostałych usług (§ 430) – 14.148,5 tys. zł (8,2%) oraz składki na ubezpieczenie społeczne (§ 411) – 13.501,2 tys. zł (7,8%).

Badaniem objęto wydatki w wysokości 40.139,7 tys. zł, tj. 23,2% wydatków w części 70, w tym 454,8 tys. zł. z tytułu umów zlecenia i umów o dzieło. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Komisja Nadzoru Finansowego dokonywała wydatków zgodnie z przepisami oraz przeznaczeniem określonym w planie finansowym, tj. zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Zbadano 4 postępowania o zamówienia publiczne, w wyniku których zawarto umowy na kwotę 2.197,9 tys. zł, z czego 2 zamówienia uzupełniające na dostawę mebli biurowych w trybie z wolnej ręki – 297,1 tys. zł, jedno postępowanie na usługi cateringowe w trybie przetargu ograniczonego – 97,6 tys. zł i jedno postępowanie na roboty remontowe – 1.803,2 tys. zł. W 2012 r. wydatki na realizację zawartych w wyniku przeprowadzonych zamówień umów wyniosły 599,5 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup>. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia zakupów prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 44-593 oraz 626-711)

Wydatki bieżące wyniosły 157.021,4 tys. zł, tj. 87,7% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 7.044,8 tys. zł, tj. 4,7%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne 113.202,8 tys. zł (72,1%) oraz zakupy towarów i usług 21.715,4 tys. zł (13,8%).

W ramach kontroli zbadano stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

Przeciętne zatrudnienie<sup>9</sup> w 2012 r. w części 70 wyniosło 864 osoby i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 8 osób, w tym o 7 osób w grupie osób nie objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń i o jedną osobę w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 0,9% i były wyższe w porównaniu do 2011 r. o 810 tys. zł. Limit wydatków na wynagrodzenia nie został przekroczony. Przeciętne wynagrodzenie<sup>10</sup> w 2012 r. wynosiło 8.840 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było niższe o 0,03%.

(dowód akta kontroli str.1127-1131)

<sup>8</sup> Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>9</sup> W przeliczeniu na pełne etaty.

<sup>10</sup> Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

W 2012 r. wypłacono wynagrodzenie z tytułu 509 umów zlecenia i umów o dzieło. Na realizację zobowiązań wynikających z tych umów wydatkowano z § 417 Wynagrodzenia bezosobowe 902,1 tys. zł i § 409 Honoraria 180,7 tys. zł. Wydatki nie przekroczyły wielkości planowanej, co było zgodne z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej<sup>11</sup>. Kontrolą objęto umowy zawarte z 18 osobami fizycznymi na kwotę 454,8 tys. zł, co stanowiło 42% poniesionych na ten cel wydatków, w tym 6 umów z pracownikami Urzędu na kwotę 147,8 tys. zł. Zadania realizowane w ramach tych umów nie należały do zakresu obowiązków pracowników i polegały głównie na przygotowaniu i przeprowadzeniu egzaminów na maklera papierów wartościowych, doradcę inwestycyjnego i agenta firmy inwestycyjnej oraz udziału w posiedzeniach komisji egzaminacyjnych.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 41,8 tys. zł, tj. 83,6% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 31,9%, tj. o 10,1 tys. zł. Wyższa niż 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem przyznania nagrody (15,0 tys. zł) dla laureata konkursu o Nagrodę Przewodniczącego KNF za najlepszą pracę doktorską z zakresu rynku finansowego. Najwyższe wydatki poniesiono na refundację kosztów zakupu okularów korygujących wzrok dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe (21,1 tys. zł).

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 16.016,6 tys. zł, tj. 53,9% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 1.370,2 tys. zł. Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 14.951,6 tys. zł, tj. (84,7% planu po zmianach), a inwestycje budowlane 1.065,0 tys. zł (8,8% planu po zmianach). Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. Wydatki inwestycyjne wykorzystano między innymi na infrastrukturę informatyczną (11.140,3 tys. zł), licencje i oprogramowanie (2.249,6 tys. zł) oraz systemy informatyczne (484,6 tys. zł).

Zobowiązania w części 70 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 9.793,4 tys. zł i były wyższe o 77,2 tys. zł niż na koniec 2011 r. Główną pozycję (7.386,3 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 zmalały o 1.564,1 tys. zł. Wzrosły natomiast zobowiązania z tytułu zakupu pozostałych usług o 776,8 tys. zł, z tytułu zakupu materiałów i wyposażenia o 409,6 tys. zł oraz z tytułu zakupu usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii o 163,4 tys. zł. W 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód akta kontroli str. 10-43 oraz 622-711)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację wydatków budżetowych.

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 291, poz. 1707

### **3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych**

#### **3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań**

W Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego prawidłowość sporządzania sprawozdań nie była sprawdzana przez osoby odpowiedzialne za nadzór nad ich sporządzaniem. Nie opracowano także formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprzyjało to powstaniu nieprawidłowości w sprawozdaniach za 2012 r.

(dowód akta kontroli, str.1755-1757)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku faktycznej kontroli oraz braku formalnych procedur weryfikacji sprawozdań.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>12</sup> (ufp), kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a celem kontroli zarządczej jest zapewnienie między innymi wiarygodności sprawozdań.

Odpowiedzialnym za zapewnienie funkcjonowania skutecznej kontroli zarządczej, zgodnie z art. 69 ust.1 pkt. 3 ufp jest kierownik jednostki.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na celowość, z uwagi na występujące nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdań, ustanowienia w UKNF formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to między innymi ze standardu nr 10 określonego w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wskazującego na celowość dokumentowania procedur wewnętrznych, instrukcji i wytycznych funkcjonujących w systemie kontroli zarządczej, aby zapewnić ich spójność i dostępność dla wszystkich osób, dla których są one niezbędne.

#### **3.2. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych**

Opis stanu  
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego 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) oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2012 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>13</sup> i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.



w zakresie operacji finansowych<sup>14</sup>, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie sprawozdań jednostek w zakresie operacji finansowych”.

(dowód: akta kontroli str. 1673-1696, 1709)

Sprawozdanie roczne Rb-23 przekazuje prawdziwy obraz dochodów i wydatków w 2012 r., a także stan środków pieniężnych na dzień 31 grudnia 2012 r. Zostało ono sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 194.527.061,47 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 173.079.806,85 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 w dniu 15 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1680-1683, 1688-1689, 1866)

Sprawozdanie roczne Rb-27 zostało sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym. Przedstawiona w tym sprawozdaniu kwota dochodów wykonanych 194.527.061,47 zł była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 133 Rachunek dochodów budżetowych. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 133, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 1683, 1976, 2003-2004)

Sprawozdanie roczne Rb-28 zostało sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym. Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w tym sprawozdaniu wyniosła 173.079.806,85 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). W sprawozdaniu Rb-28 wykazano zaniżoną o 64.380,6 tys. zł, tj. o 0,56% kwotę zobowiązań, a wydatki w wysokości 1.066.882,3 zł i zobowiązania – 170.799,98 zł stanowiące odpowiednio 0,62% wydatków i 1,48% zobowiązań zostały wykazane w niewłaściwych paragrafach.

(dowód: akta kontroli str. 1688-1689, 2109, 2180-2182)

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego prawidłowo wprowadził do ksiąg rachunkowych zapisy dotyczące zdarzeń ujawnionych po dacie przekazania rocznego sprawozdania Rb-28, a mających wpływ na stan zobowiązań na dzień 31 grudnia 2012 r. Ujawnione zdarzenia obejmowały dodatkowe zobowiązania z tytułu dostaw i usług w kwocie 81.946,41 zł oraz zmniejszenie stanu zobowiązań z tytułu dodatkowego rocznego wynagrodzenia wraz z pochodnymi w łącznej kwocie 1.866.619,69 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2183-2267)

Sprawozdanie Rb-N za IV kw.2012 r. zostało sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym. W sprawozdaniu tym kwota należności ogółem 9.467.206,49 zł została zaniżona o 150.640,16 zł, tj. o 1,59%. Ponadto stan należności wykazany został w niewłaściwych kwotach w układzie przedmiotowym

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

i podmiotowym ze względu na występujące błędy w kwalifikacji należności do określonych grup.

(dowód: akta kontroli str. 2330)

Sprawozdanie Rb-Z za IV kw. 2012 r. zostało sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli, str. 1691-1692, 2332)

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>15</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 tych sprawozdaniach 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 Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

Wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 kwota zobowiązań była, podobnie jak w przypadku rocznego sprawozdania Rb-28, zaniżona w stosunku do ich stanu wynikającego z ewidencji o 64.380,6 zł, tj. o 0,56 %.

(dowód: akta kontroli, str.2337)

Sprawozdania Rb-27, Rb-28, Rb-N i Rb-BZ1, po korekcie dokonanej w trakcie kontroli, przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1825-1840)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań stwierdzono następujące nieprawidłowości.

W rocznym sprawozdaniu Rb-27 nieprawidłowości polegały na:

- 1) zawiżeniu stanu należności oraz salda końcowego o kwotę 15.470,77 zł ze względu na błędne zapisy księgowe;
- 2) zaniżeniu stanu zaległości netto o 11.886,00 zł (tj. o 0,21%) z powodu błędnej kwalifikacji tej należności do należności niewymagalnych. W sprawozdaniu w kolumnie „zaległości netto” nie wykazano należności, wynikających z trzech decyzji w sprawie opłat za niedopełnienie przez agentów ubezpieczeniowych obowiązku zawarcia umów ubezpieczenia, których termin płatności upłynął<sup>16</sup>. Niewykazanie należności stanowiło naruszenie postanowienia § 9 ust. 2 pkt 5 załącznika nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z tym przepisem zaległości netto obejmują należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane. Przyczyną opisanej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów Ordynacji

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

<sup>16</sup> W przypadku tych trzech decyzji ukarani złożyli wnioski w latach 2011-2012 o rozłożenie należności na raty. Do czasu zakończenia kontroli wnioski te nie zostały rozpatrzone przez UKNF.

Podatkowej<sup>17</sup> oraz błędna interpretacja § 9 ust. 2 pkt 5 załącznika 37 do wyżej wymienionego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 1981-1982, 2000-2001)

W rocznym sprawozdaniu Rb-28 nieprawidłowości polegały na wykazaniu:

- 1) stanu zobowiązań ogółem w kwocie niższej niż wynikającej z ewidencji o 64.380,60 zł (tj. o 0,56%). Zaniżenie kwoty zobowiązań dotyczyło § 430 Zakup usług pozostałych – o 2.129,78 zł, § 421 Zakup materiałów i wyposażenia – o 142,00 zł oraz § 606 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – o 62.108,82 zł. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Zgodnie z wyjaśnieniami Głównej Księgowej przyczyną tych nieprawidłowości było przeoczenie wynikające ze wzmożonych obowiązków wynikających z jednoczesnego wykonywania zadań związanych z zamknięciem roku oraz zadań związanych z nowelizacją przepisów. W przypadku zobowiązania w kwocie 62.108,82 zł dotyczącego § 606 przyczyną nieprawidłowości była nieuwaga i przeoczenie przy wypełnianiu druków rocznych sprawozdań Rb-28, na co wskazuje fakt wykazania tego zobowiązania w miesięcznym sprawozdaniu za grudzień 2012 r.;
- 2) zobowiązań na kwotę 170.799,98 zł w niewłaściwych paragrafach ze względu na ich błędną kwalifikację, a tym samym błędną ewidencję;
- 3) wydatków w łącznej kwocie 1.066.882,30 zł w niewłaściwych paragrafach ze względu na ich błędną kwalifikację a tym samym błędną ewidencję.

Niewłaściwa prezentacja danych w układzie paragrafów budżetowych wynikała z błędnej kwalifikacji dowodów księgowych, a tym samym z błędnej ewidencji, co szczegółowo opisano w pkt 4 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 2006, 2113, 2137-2138, 2159, 2180-2183)

W sprawozdaniu Rb-N za IV kw.2012 r. nieprawidłowości polegały na wykazaniu:

- 1) stanu należności ogółem w kwocie niższej niż wynikającej z ewidencji o 150.640,16 zł, stanowiącej 1,59% należności ogółem, co było naruszeniem § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek w zakresie operacji finansowych, zgodnie z którym podstawą sporządzenia sprawozdania Rb-N jest ewidencja księgowa jednostki; z wyjaśnień Głównej Księgowej UKNF wynika, że przyczyną opisanych nieprawidłowości było przeoczenie;
- 2) niewłaściwej struktury należności w układzie przedmiotowym i podmiotowym ze względu na błędną kwalifikację należności do odpowiednich grup; w układzie przedmiotowym nieprawidłowo ujęte były należności o wartości 4.948.471,77 zł, a w układzie podmiotowym na kwotę 1,1 mln zł; nieprawidłowości dotyczące prezentacji niewłaściwej struktury należności w układzie przedmiotowym i podmiotowym stanowiły naruszenie § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek w zakresie operacji finansowych, zgodnie z którym podstawą sporządzenia sprawozdania Rb-N jest ewidencja księgowa jednostki, naruszenie § 13 ust. 1 i 2 załącznika nr 9 do ww. rozporządzenia, określającego kryteria kwalifikacji należności w układzie przedmiotowym i podmiotowym.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 poz.749 ze zm.)

Ponadto przy sporządzaniu sprawozdania nastąpił błąd techniczny polegający na wpisaniu kwoty należności nie do właściwych kolumn, lecz do kolumn znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie.

(dowód: akta kontroli, str. 2279, 2314-2329, 2330)

Bezpośrednią odpowiedzialność za prawidłowość sporządzania wyżej wymienionych sprawozdań, na podstawie przyjętego zakresu obowiązków, ponosi Naczelnik Wydziału Finansowo-Księgowego UKNF.

(dowód: akta kontroli str. 1756-1757)

#### Ocena częściowa

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

## 4. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Opracowana w jednostce dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała podstawowe warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>18</sup>. W szczególności określono w niej sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym zakładowy plan kont, wykaz ksiąg rachunkowych wraz z opisem systemu przetwarzania danych oraz metody wyceny aktywów i pasywów jednostki. Dokumentacja była dostępna dla pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 2333-2334)

W Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego od 2011 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Zarządzającego Pionem Organizacyjnym, działającego z upoważnienia Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, system księgowości komputerowej SOFTAR-FIRMA „Rachunkowość i Finanse” w wersji SQL. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust.1).

(dowód: akta kontroli, str. 2335)

Badanie przeprowadzono w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego 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

<sup>18</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

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 do 31 grudnia 2012 r. (według daty księgowania) na kontach kosztów. 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 50,00 zł),
- dotyczące transakcji polegających na zakupie energii i usług telefonicznych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości z powodu tego, iż koszt i wydatek wynika ze ściśle określonych wskazań licznika usług.
- dotyczące delegacji służbowych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości z powodu jednorodności kosztu/ wydatku, ściśle oznaczonego w przepisach.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 71 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną<sup>19</sup> na łączną kwotę 1.905,2 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy w ilości 120 na kwotę 37.779,8 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 22,9% zrealizowanych wydatków w części 70.

Ustalone  
nieprawidłowości

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1/ w przypadku 4 dowodów na kwotę 112.225,98 zł dobranych metodą statystyczną, do ewidencji wprowadzono w postaci zapisu księgowego inne dane dotyczące daty operacji lub daty dowodu niż wynikało to z dowodu źródłowego, co było niezgodne z art. 24 ust 3 ustawy o rachunkowości. Nieprawidłowości te nie miały wpływu na sprawozdania sporządzane przez kontrolowaną jednostkę;
- 2/ w przypadku 15 dowodów na łączną kwotę 1.237.682,28 zł, w tym dwóch dobranych metodą statystyczną i 13 dobranych metodą celową, błędnie dokonano kwalifikacji do paragrafów klasyfikacji budżetowej; błąd w odniesieniu do 13 dowodów na łączną kwotę 1.066.882,30 zł miał wpływ na prawidłowość prezentacji w sprawozdaniu Rb-28 danych dotyczących wydatków wykonanych w układzie paragrafów i stanowił 0,62% wydatków ogółem; z kolei błąd w odniesieniu do dwóch dowodów na łączną kwotę 170.799,98 zł miał wpływ na prezentację w sprawozdaniu Rb-28 danych dotyczących zobowiązań w układzie paragrafów i stanowił 1,48% zobowiązań ogółem; stwierdzone nieprawidłowości polegały na:
  - a/ w przypadku jednego dokumentu na kwotę 184.352,40 zł dotyczącego kilku licencji na oprogramowanie udzielonych na okres od 22 maja 2012 r. do 31 stycznia 2013 r. nieprawidłowo zakwalifikowano wydatek do § 421 zakup materiałów i wyposażenia, zamiast do § 430 zakup usług pozostałych; z wyjaśnień Głównej Księgowej wynika, że przyczyną zaistniałej nieprawidłowości było przeoczenie przez pracowników okresu na jaki udzielono licencji, bowiem regułą był zakup licencji na okres powyżej jednego roku; natomiast okres na jaki udzielana jest licencja decyduje o kwalifikacji wydatku;

<sup>19</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

- b/ w przypadku 12 dowodów księgowych na łączną kwotę 1.024.799,88 zł dotyczących usługi miesięcznej aktualizacji systemu informacji prawnej LEX nieprawidłowo zakwalifikowano koszt, wydatek i zobowiązanie do § 421 zakup materiałów i wyposażenia zamiast do § 430 Zakup usług pozostałych; nieprawidłowo zakwalifikowany wydatek wynosił 853.999,90 zł, a zobowiązanie 170.799,98 zł; z wyjaśnień Głównej Księgowej wynika, że przyczyną zaistniałej nieprawidłowości było niezauważenie przez pracowników kontroli merytorycznej faktu, że zakupy dotyczą odnowy bazy danych, a nie zakupu licencji;
- c/ w przypadku jednego dowodu na kwotę 13.530,00 zł dotyczącego wykonania dokumentacji projektowej obiektu przy ul. Niedźwiedziej 6E nieprawidłowo zakwalifikowano koszt i wydatek do § 430 Zakup usług pozostałych, zamiast do § 605 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych; z wyjaśnień Głównej Księgowej wynika, że na wstępnym etapie planowania robót w obiekcie przy ul. Niedźwiedziej 6E nie był znany faktyczny zakres prac i zakładano, że prace te będą stanowiły remont; następnie na podstawie otrzymanej dokumentacji i analizy możliwości finansowych zdecydowano, że prace będą miały charakter modernizacji, a nie remontu; w związku z tym, że inwestycja jest realizowana w 2013 r., Wydział Finansowo-Księgowy, zdaniem Głównej Księgowej, dokonałby stosownej korekty poniesionych nakładów na tę inwestycję i zaliczyłby ten wydatek do nakładów inwestycyjnych; zdaniem NIK, przeksięgowanie poniesionego wydatku na koszt inwestycji i ujęcie tego wydatku w §605 powinno nastąpić w księgach rachunkowych 2012 r., bowiem wydatek został poniesiony w tym roku, a fakt kontynuowania inwestycji w 2013 r. nie może mieć wpływu na bieżącą korektę zapisów księgowych; tym bardziej, że właściwe ujęcie w księgach rachunkowych 2012 r. wydatku w wysokości 13.530,00 zł ma wpływ na prawidłowość sporządzenia sprawozdania Rb-28 w zakresie zaangażowania i wysokości poniesionych wydatków. Urząd Komisji w trakcie kontroli, dokonał zapisów korygujących, kwalifikując ostatecznie poniesiony wydatek do § 605;
- (dowód: akta kontroli, 2113, 2137-2139)
- d/ w przypadku jednego dowodu na kwotę 15.000,00 zł dotyczącego nagrody dla laureata konkursu, przyznanego przez Kapitułę konkursu o Nagrodę Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, nieprawidłowo zakwalifikowano wydatek i koszt do § 302 Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń, zamiast do § 304 Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń; przyczyną tej nieprawidłowości była błędna interpretacja §§ 302 i 304.

(dowód: akta kontroli str. 10-43)

Nieprawidłowe zakwalifikowanie wydatków budżetowych stanowiło naruszenie postanowień zawartych w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>20</sup>. Spowodowało to zaksięgowanie wydatków na niewłaściwych kontach analitycznych. Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym zdarzenia, w tym operacje gospodarcze ujmują się w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Miało

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

to wpływ na wykazanie w sprawozdaniu Rb-28 wydatków niezgodnie z ich treścią ekonomiczną.

- 3/ w przypadku jednego dowodu dobranego metodą celową, dotyczącego czynszu z tytułu najmu nieruchomości za styczeń 2013 r., kwotę 2.000,00 zł ujęto w niewłaściwym okresie sprawozdawczym, tj. w grudniu 2012 r.; zgodnie z art. 6 ust.1 ustawy o rachunkowości w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego; ponadto zgodnie z art. 14 ust. 1 tej ustawy dziennik zawiera chronologiczne ujęcie zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym; zaliczenie dowodu księgowego do niewłaściwego okresu miało wpływ na wysokość należności, które należało wykazać w sprawozdaniu Rb-N. Główna Księgowa wyjaśniła, że nieprawidłowość ta wynikała z przeoczenia;

(dowód: akta kontroli, str. 2281-2313)

- 4/ w przypadku czterech dowodów księgowych na łączną kwotę 15.470,77 zł dobranych w sposób celowy stwierdzono nieprawidłowe ujęcie należności z tytułu dochodów budżetowych w księgach rachunkowych; miało to wpływ na wysokości wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwot należności oraz salda końcowego; kwota nieprawidłowości stanowiła 0,01% kwoty należności i 0,27% kwoty salda końcowego; dowody dotyczyły należności w § 069 Wpływy z różnych opłat, których termin płatności przypadał na następny rok budżetowy; zaksięgowano je na koncie 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych, zamiast na koncie 226 Długoterminowe należności budżetowe. Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym zdarzenia, w tym operacje gospodarcze ujmuje się w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną; z wyjaśnień Głównej Księgowej wynika, że przyczyną nieprawidłowości była pomyłka spowodowana spiętrzeniem prac w wydziale księgowości związanych ze zmianą licznych przepisów; termin wykonania powyższych prac, pokrywał się w czasie z zadaniami związanymi z zamknięciem roku bilansowego.

(dowód: akta kontroli, str. 1981-1982)

W trakcie kontroli wprowadzono do ksiąg rachunkowych zapisy korygujące.

(dowód: akta kontroli, str. 2336)

Odpowiedzialność za prowadzenie ksiąg rachunkowych, w rozumieniu art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, ponosi Główna Księgowa Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

(dowód: akta kontroli, str. 1755-1756)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych Rb-27, Rb-28 i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych Rb-N oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Z wyjątkiem przypadków opisanych powyżej, księgi rachunkowe Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości i przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości. Jednostka

kontrolowana w trakcie kontroli wprowadziła do ksiąg rachunkowych odpowiednie zapisy korygujące, przez co księgi rachunkowe ostatecznie uznaje się za rzetelne.

## **5. Realizacja wniosków pokontrolnych dotyczących inwestycji przy ulicy Jasnej 12**

Opis stanu  
faktycznego

Na podstawie umowy zawartej w 2010 r. UKNF realizował inwestycję polegającą na przebudowie i rozbudowie budynku biurowego położonego w Warszawie przy ul. Jasnej 12 dla potrzeb Urzędu Komisji. Inwestycja została zakończona w 2011 r. z ponad rocznym opóźnieniem i nie została rozliczona. Generalny Wykonawca nie zapłacił pełnego wynagrodzenia podwykonawcom inwestycji, a UKNF toczył spór z Generalnym Wykonawcą o wysokość wynagrodzenia za roboty dodatkowe. Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 70 KNF NIK wniosowała o ustalenie wartości zobowiązań wobec podwykonawców oraz wobec Generalnego Wykonawcy i wyegzekwowanie od niego dokumentacji powykonawczej.

Realizując wniosek, w dniu 18 kwietnia 2012 r. Urząd wystąpił do Generalnego Wykonawcy o przekazanie brakującej dokumentacji powykonawczej. Do 31 stycznia 2013 r. Urząd nie otrzymał odpowiedzi na powyższe pismo. Wobec bezskutecznych działań w stosunku do Generalnego Wykonawcy, UKNF zawarł umowę ze spółką, która sprawowała funkcję Inżyniera Kontraktu, powierzając jej sporządzenie brakującej dokumentacji powykonawczej inwestycji. Inżynier Kontraktu w dniu 15 października 2012 r. sporządził i przekazał UKNF brakującą dokumentację, a w dniu 19 października 2012 r. wydał aneks nr 1 do Świadectwa Przejęcia Robót, potwierdzający kompletność dokumentacji. Zawiera on oświadczenie, że dokumentacja jest wystarczająca do poprawnego prowadzenia eksploatacji budynku biurowego przy ul. Jasnej 12 w zakresie materiałów, instrukcji i dokumentacji techniczno-ruchowej instalacji i urządzeń tam zabudowanych.

UKNF sporządził rejestr potencjalnych zobowiązań Generalnego Wykonawcy wobec podwykonawców. Według stanu na dzień 29 stycznia 2013 r. maksymalna kwota potencjalnych zobowiązań wobec podwykonawców, które mogą być skierowane do UKNF jako inwestora wynosi 4.562.626 zł, a kwota zgłoszonych roszczeń 3.833.540 zł.

Ustalenia kontroli i przedstawione dokumenty wskazują, że UKNF podejmuje działania dla realizacji obu wniosków pokontrolnych.

(dowód akta kontroli str. 1389-1455)

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

Opis stanu  
faktycznego

Przewodniczący KNF sprawował nadzór nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 ufp. Przewodniczący KNF podejmował działania w celu racjonalizacji wydatków budżetowych. Wszystkie wydatki KNF ujęte w planie finansowym na rok 2012 podlegały szczegółowemu uzasadnieniu w planie zamówień publicznych UKNF na 2012 r. i były realizowane na podstawie zatwierdzonych przez Przewodniczącego KNF lub osobę działającą z jego upoważnienia, wniosków uzasadniających ich poniesienie. Ponadto dokonywano analiz ponoszonych wydatków i potrzeb jednostki z uwzględnieniem miejsc powstawania kosztów i centrów dysponowania kosztami. W 2012 r. wprowadzono system monitorowania kosztów nadzoru nad poszczególnymi rynkami. Dodatkowo



realizacja budżetu KNF monitorowana była w układzie zadaniowym poprzez badanie wydatkowania środków na podzadania i działania.

(dowód akta kontroli str. 594 - 621)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w trakcie realizacji budżetu w części 70 wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

## 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>21</sup>, wnosi o:

1. Opracowanie i wdrożenie procedur kontroli sporządzania sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.
2. Podjęcie działań zapewniających skuteczną kontrolę dokumentów finansowo-księgowych pod względem kwalifikacji wydatków zgodnie z klasyfikacją budżetową.

## 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  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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 18 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Wojciech Misiąg

.....  
podpis

<sup>21</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

