



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.001.01.2022

Pani
Grażyna Ignaczak-Bandych
Szef Kancelarii Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej
Kancelaria Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 31/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego**

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa (dalej także: Kancelaria Prezydenta RP lub Kancelaria) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Grażyna Ignaczak-Bandyk, Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej od 8 października 2020 r. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Agnieszka Szymaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/116/2021 z 30 grudnia 2021 r.2. Joanna Haus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/115/2021 z 30 grudnia 2021 r.3. Jakub Czarnecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/114/2021 z 30 grudnia 2021 r. <p>(akta kontroli: tom I str. 1-6)</p> |

II. Cel i zakres kontroli

| | |
|-----------------|---|
| Cel kontroli | Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. |
| Zakres kontroli | Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;– prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań;– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych;– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych;– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych² (dalej: ufp), w tym nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. |

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa w części 01, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków;
- kontroli prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych;
- analizy przekazywania dotacji;
- analizy stanu zobowiązań;
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla Kancelarii Prezydenta RP;
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych;
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań;
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych;
- analizy podejmowanych przez dysponenta działań nadzorczych nad wykonaniem budżetu w części 01.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku działań kontrolnych stwierdzono, że zrealizowane wydatki przeznaczono na realizację zadań statutowych jednostki, zgodnie z planem finansowym oraz z zasadami gospodarki finansowej określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych, co stwierdzono na podstawie kontroli 32,9% wydatków. Zbadane postępowania o udzielenie zamówień publicznych były prowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej: nupzp) i uregulowaniami wewnętrznymi.

W wyniku kontroli stwierdzono dwa przypadki ujęcia w planie wydatków majątkowych zadań, których realizacja w 2021 r. już na etapie wprowadzenia do planu była niemożliwa.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje możliwości korzystania z mechanizmu wydatków niewygasających, zwraca jednak uwagę, że ich wykorzystywanie na dużą skalę zaburza roczność i przejrzystość realizowanego przez Kancelarię budżetu, a w konsekwencji prowadzi do braku powiązania dokonanych w danym roku wydatków z uzyskanymi efektami. NIK nie kwestionuje również celowości realizacji planowanych zadań, niemniej jednak dostrzega ryzyko niewykonania inwestycji zaplanowanych na 2022 r. w pełnym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2021 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. Zostały one sporządzone przez dysponenta części 01 – Kancelaria Prezydenta

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

Rzeczypospolitej Polskiej terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany w Kancelarii system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie w jednostce kontrolowanej ksiąg rachunkowych. Stwierdzone w obszarze: *Księgi rachunkowe* nieprawidłowości (dotyczące uregulowań wewnętrznych w zakresie zasad ujmowania typowych dla jednostki operacji gospodarczych na kontach księgowych i przyjętych terminów przekazywania dokumentów do komórki finansowej niegwarantujących stosowania zasady memoriału oraz błędne wskazywanie w zapisach księgowych dat operacji gospodarczych w zakresie ewidencji zaangażowania wydatków budżetowych) nie wpływały na rzetelność ksiąg rachunkowych i nie miały wpływu na ocenę ogólną wykonania budżetu państwa w części 01 – Kancelaria Prezydenta RP.

Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 01, według zasad określonych w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane dochody budżetowe w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wyniosły 904,8 tys. zł i były o 79,2% wyższe od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej⁶ (505 tys. zł) oraz o 28,7% (o 201,7 tys. zł) wyższe od uzyskanych w 2020 r.

Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy z tytułu kar wynikających z umów i odszkodowań za szkody w mieniu w kwocie 366,6 tys. zł (40,5%), najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa – 327,2 tys. zł (36,2%), wpływy z rozliczeń z lat ubiegłych – 151 tys. zł (16,7%) oraz wpływy z różnych dochodów⁷ – 35,7 tys. zł. Wyższa niż w 2020 r. realizacja dochodów wynikała z uzyskania w 2021 r. wyższych o 305,2 tys. zł (o 497,1%) wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów. Na wysokie wykonanie dochodów z tego tytułu wpłynęło odszkodowanie wypłacone przez ubezpieczyciela w kwocie 322 tys. zł, wynikające ze zdarzenia losowego, tj. uszkodzenia pomostu na Mierzei Helskiej.

Na koniec 2021 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 01 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 112,3 tys. zł, stanowiące w całości zaległości. Dotyczyły one m.in. orzeczonych przez Wspólną Komisję Orzekającą kar pieniężnych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz kosztów postępowania w tych sprawach w łącznej wysokości 43,8 tys. zł, zaległych opłat z tytułu najmu lokalu mieszkalnego w wysokości 41,4 tys. zł, odszkodowania w wysokości 23 tys. zł za bezumowne zajmowanie lokalu oraz odsetki od tych należności w wysokości 4,1 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2020 r. (42,2 tys. zł) zaległości były wyższe

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

⁷ Na wpływy z różnych dochodów składały się przede wszystkim: wpłaty za wykonanie kopii materiałów archiwalnych z Archiwum Prezydenta RP, wynagrodzenie za przekazane odpady w zakresie zużytych urządzeń, wynagrodzenie płatnika ZUS, zatrzymane wadium od wykonawcy w związku z brakiem uzupełnienia dokumentów w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, odszkodowanie za bezumowne zajmowanie lokalu oraz wpłata zadośćuczynienia w związku z wyrokiem sądu.

o 70,1 tys. zł, tj. o 37,6%, i wynikały głównie z wyższych niż w 2020 r. kar orzeczonych przez Wspólną Komisję Orzekającą oraz niezapłaconego odszkodowania za bezumowne zajmowanie lokalu.

(akta kontroli: tom I str. 70, 92, 100-101, 109; tom IV str. 87-130)

OBSZAR

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 przed nowelizacją wydatki budżetu państwa w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zostały zaplanowane w kwocie 200 927 tys. zł.

Ustawą z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021⁸ wprowadzono zmiany w budżecie państwa w części 01 – Kancelaria Prezydenta RP, zwiększając wydatki budżetu państwa do kwoty 204 971 tys. zł, tj. o 4044 tys. zł, z przeznaczeniem na utworzenie dodatkowego funduszu motywacyjnego w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń (3655 tys. zł) oraz w związku ze wzrostem wynagrodzeń osobowych i naliczonych składek na ubezpieczenie społeczne oraz na Fundusz Pracy od wynagrodzeń spowodowanym wejściem w życie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (389 tys. zł).

Wydatki budżetu państwa w części 01 wyniosły 204 161,5 tys. zł (w tym wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego w kwocie 16 555,6 tys. zł), co stanowiło 99,6% planu według ustawy budżetowej i planu po zmianach⁹. Były one o 15 397,2 tys. zł (o 8,2%) wyższe od wydatków zrealizowanych w roku 2020 (188 764,3 tys. zł). Zwiększeniu uległy między innymi wydatki na: zakup usług pozostałych (§ 4300 – o 3747,4 tys. zł), zakup usług remontowo konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych (§ 4340 – o 393,8 tys. zł), podróże służbowe zagraniczne (§ 4420 – o 974,1 tys. zł), wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6050 – o 1232,3 tys. zł), wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych (§ 6580 – o 1500,5 tys. zł).

Na wyższe wykonanie wydatków w 2021 r. w porównaniu do roku poprzedniego wpłynęły głównie: intensyfikacja działań w ramach zadań inwestycyjno-remontowych, w szczególności realizacji robót budowlanych (które są kolejnym etapem po uzyskaniu dokumentacji projektowych) w obiektach będących w użytkowaniu Kancelarii Prezydenta RP (w tym również zabytkowych), oraz utworzenie funduszu motywacyjnego, o którym mowa w art. 46a ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021¹⁰ i w art. 20a ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹¹.

Wydatki w kwocie 169 273,5 tys. zł, tj. 82,9% wydatków części 01, zostały przeznaczone na zapewnienie obsługi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biura Bezpieczeństwa Narodowego¹² oraz na realizację pozostałych zadań statutowych.

⁸ Dz. U. poz. 1900.

⁹ Kwota ogółem wydatków według znowelizowanej ustawy budżetowej oraz według planu finansowego po zmianach była taka sama.

¹⁰ Dz. U. poz. 2400, ze zm.

¹¹ Dz. U. poz. 1535, ze zm.

¹² Dalej także: BBN.

Kwota 30 000 tys. zł, stanowiąca 14,7% wydatków w części 01 – Kancelaria Prezydenta RP, została przekazana w formie dotacji celowej na rzecz *Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa*¹³ w dziale 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*. Pozostałe 2,4% wydatków (4888 tys. zł) przeznaczono na sfinansowanie zadań rewaloryzacyjnych, w tym inwestycyjnych oraz remontowo-konserwatorskich w obiektach zabytkowych będących w użytkowaniu Kancelarii. Szef Kancelarii Prezydenta RP nie podejmował w 2021 r. decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w trybie art. 177 ufp.

(akta kontroli: tom I str. 71-91, 93-94, 110, 112-118)

Wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 roku

Na podstawie art. 21 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw Szef Kancelarii Prezydenta RP 3 grudnia 2021 r. złożył do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wniosek o ujęcie w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, kwoty 16 555,6 tys. zł na sfinansowanie 10 zadań. Wydatki w kwocie 14 281,3 tys. zł dotyczyły dziewięciu zadań remontowych i inwestycyjnych w obiektach będących w użytkowaniu Kancelarii Prezydenta RP (również zabytkowych), obejmujących 20 przedsięwzięć remontowo-inwestycyjnych, pierwotnie zaplanowanych do realizacji na rok 2021. Ponadto w wykazie ujęto, zgodnie z art. 20a ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, środki w wysokości 2274,4 tys. zł z dodatkowego funduszu motywacyjnego na wynagrodzenia osobowe, składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy oraz wpłaty na Pracownicze Plany Kapitałowe finansowane przez podmiot zatrudniający, które w 2021 r. nie były wydatkowane w pełnej wysokości. Realizacja tych zadań ma nastąpić w terminie do 30 listopada 2022 r.

W przypadku 10¹⁴ z 15 przedsięwzięć inwestycyjnych ujętych w wykazie wydatków, które w 2021 roku nie wygasły z upływem roku budżetowego, w 2021 roku nie wydatkowano żadnych środków. W planie finansowym na 2021 r. na zadania te planowano wydatki w wysokości 3186,9 tys. zł, z czego w wykazie ujęto kwotę 3185,2 tys. zł, co stanowiło 34,8% ogółu niewygasających wydatków inwestycyjnych. Na zadanie *Przebudowa dachu budynku BBN wraz z naprawą ścian oporowych – Etap I* – (roboty budowlane) wydatkowano w 2021 r. jedynie 1,1% planowanej kwoty (9,2 tys. zł z planowanych 820 tys. zł). Na pozostałe cztery zadania wydatkowano od 1,3 do 73,3% planowanej kwoty.

Głównymi przyczynami niezrealizowania wydatków w roku 2021 były przedłużające się procedury związane z wyborem wykonawcy, odbiorami częściowymi i końcowymi prac oraz trudną sytuacją na rynku związaną z ograniczoną dostępnością materiałów i dużym wzrostem ich cen.

¹³ Dalej także: NFRZK.

¹⁴ Dotyczyło to takich zadań, jak: [1] *Przebudowa dachu Pałacu Prezydenckiego w Warszawie* (199,8 tys. zł), [2] *Modernizacja (przebudowa) instalacji wentylacji i klimatyzacji pomieszczeń Pałacu Prezydenckiego – Korpus Główny* (1990 tys. zł), [3] *Budowa instalacji wentylacji i klimatyzacji pomieszczeń Pałacu Prezydenckiego – Skrzydło Północne* (103,3 tys. zł), [4] *Przebudowa Ogrodu Zimowego (kopuły) w Pałacu Prezydenckim – Etap I* (500 tys. zł), [5] *Przebudowa dachu budynku Panorama* (60,5 tys. zł), [6] *Wykonanie sieci światłowodowej* (14,8 tys. zł), [7] *Wykonanie (budowa) wentylacji i klimatyzacji w budynku Messy* (101,5 tys. zł), [8] *Wykonanie wentylacji i klimatyzacji w budynku Maszyńskiego 10* (86,1 tys. zł), [9] *Odbudowa bramy wjazdowej – Wiejska 10* (49,2 tys. zł), [10] *Modernizacja systemu SWiN i KD* (80 tys. zł).

W ramach wykazu wydatków niewygasających uwzględniono również trzy zadania¹⁵, które wprowadzono do planu w trakcie roku. Przy czym dwa z nich były jednocześnie ujęte w planie zamierzeń inwestycyjnych na 2022 r.

Dyrektor Generalna Kancelarii wyjaśniła, że *przedmiotowe zadania pierwotnie były zaplanowane do realizacji w roku 2021, jak również w latach 2021-2022, jednak w trakcie roku z powodu obiektywnych przyczyn, w szczególności przedłużających się procedur o udzielenie zamówienia (unieważnienia przetargów, rezygnacji wykonawców, braku oferentów), ale także obserwowania znaczącego wzrostu kosztów realizacji przedsięwzięć, braku materiałów na rynku – nie zostały zrealizowane zgodnie ze wstępnie przyjętymi założeniami. (...) Dlatego część zadań została m.in. zaplanowana do realizacji w roku 2022, jednakże ze względu na uchwalenie przepisów dotyczących możliwości ujęcia w wydatkach niewygasających zadań z terminem realizacji listopad 2022 r. – dokonano ponownej analizy zadań i możliwości ich finansowania w roku 2021 i 2022. (...) Należy przy tym wskazać, że część zadań, które ujęte są w wydatkach niewygasających, jest również finansowana z planu roku 2022 (ogólny koszt realizacji robót wykracza poza środki z tzw. niewygasów) lub też wydatki niewygasające przeznaczane są na zadania dokumentacyjne, a roboty budowlane na tych zadaniach będą realizowane z planu 2022 r. (...) Należy mieć na uwadze, że Kancelaria Prezydenta RP jest zobligowana do stosowania obowiązujących przepisów prawa, ale jednocześnie uprawniona jest do korzystania z dostępnych instrumentów, w szczególności związanych z finansami publicznymi, jakie daje ustawodawca. W zakresie wykonywania ustawy budżetowej na rok 2020 oraz 2021 wykorzystywane były skutecznie i efektywnie dostępne narzędzia, które zostały zaproponowane nieprzypadkowo, ale w ścisłym związku z sytuacją społeczno-gospodarczą, co należy ocenić bezsprzecznie pozytywnie.*

Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej Kancelarii wynika, że nie zidentyfikowano ryzyka zagrażającego realizacji w terminie zadań ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego. Ponadto według przekazanej informacji na bieżąco prowadzony jest monitoring realizowanych zadań, a w przypadku pojawienia się zagrożenia niewykonania ich w terminie, będą wdrażane odpowiednie działania. Niemniej jednak według stanu na 30 marca 2022 r. na zadania te wydatkowano łącznie 1370,3 tys. zł, a więc zaledwie 9,6% wydatków ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem 2021 r., co może grozić niewykonaniem planu tych wydatków w ustalonym terminie do 30 listopada 2022 r., zwłaszcza w kontekście przywoływanych przez Kancelarię w wyjaśnieniach trudności w ich realizacji spowodowanych między innymi przedłużającymi się procedurami o udzielenie zamówienia (unieważnienia przetargów, rezygnacji wykonawców, braku oferentów), ale także obserwowanego znaczącego wzrostu kosztów realizacji przedsięwzięć oraz braku materiałów na rynku. Ponadto Dyrektor Generalna Kancelarii w swoich wyjaśnieniach zarówno z 23 marca 2022 r.¹⁶, jak i z 29 marca 2022 r.¹⁷ wskazała, że w pierwszej kolejności realizowane są wydatki ze środków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, a następnie podejmowane są bez zbędnej zwłoki decyzje co do dalszego angażowania środków i rozpoczynania kolejnych zadań w ramach bieżącego planu finansowego. Przyjęcie takiego systemu powoduje, że w kolejnych latach priorytetem staje się wykonanie wydatków z poprzedniego roku, natomiast wydatki zaplanowane na bieżący rok nie są

¹⁵ Zadania: [1] Odbudowa bramy wjazdowej – Wiejska 10, [2] Odbudowa budynku Finka 2 w Rezydencji w Promniku, [3] Wykonanie wentylacji i klimatyzacji w budynku Maszyńskiego 10.

¹⁶ Pismo znak: BF ZKP 87.7.2022/15.

¹⁷ Pismo znak: BF ZKP 87.7.2022/18.

realizowane. Skutkiem powyższego jest ciągła konieczność stosowania mechanizmu wydatków niewygasających.

Zdaniem NIK z uwagi na niską realizację planu rzeczowego wydatków majątkowych i dość dużą liczbę zadań inwestycyjnych przechodzących do realizacji w ramach wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, Kancelaria Prezydenta powinna podjąć działania w zakresie wzmocnienia mechanizmów planowania wydatków inwestycyjnych z uwzględnieniem podstawowych zasad budżetowych, tj. zasady roczności i przejrzystości, a także z uwzględnieniem możliwości organizacyjnych.

akta kontroli: tom I str. 103, 123-224, 448-458; tom II str. 64-76, 82-88)

Wydatki, które nie wygasły z upływem 2020 roku

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁸, ujęta została kwota 8999,7 tys. zł, obejmująca cztery zadania remontowe i inwestycyjne w obiektach będących w użytkowaniu Kancelarii Prezydenta RP (w tym również zabytkowych), na które składało się 13 przedsięwzięć: sześć remontowych¹⁹, siedem inwestycyjnych²⁰ oraz jedno zadanie dotyczące zakupów inwestycyjnych (serwer wraz z oprogramowaniem) dla BBN. Z kwoty 8999,7 tys. zł do końca listopada 2021 r. wydatkowano 6492,4 tys. zł (72,1%) na realizację 12 przedsięwzięć inwestycyjno-remontowych w obiektach będących w użytkowaniu Kancelarii oraz jedno zadanie dotyczące zakupów inwestycyjnych (z jednego przedsięwzięcia zrezygnowano²¹). Przyczynami niepełnego wydatkowania środków były m.in.: utrudnienia w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych skutkujące w szczególności koniecznością unieważnienia postępowania, odstąpienia od realizacji zadania, odstąpienia od umowy z nierzetelnym wykonawcą i koniecznością wyboru nowego wykonawcy, istotne opóźnienia w dostawach materiałów oraz niższa płatność za wykonane zadanie niż pierwotnie planowano. Realizacja wydatków niewygasających wraz z upływem 2020 r. odbywała się na podstawie § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²². Środki na realizację wydatków niewygasających otrzymane z Ministerstwa Finansów zgodnie z zatwierdzonym zapotrzebowaniem i limitem dziennym były przez Kancelarię wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem w dniu ich otrzymania. Ostatnie zapotrzebowania na środki złożono 30 listopada 2021 r., tj. w terminie określonym przez Radę Ministrów w rozporządzeniu w sprawie wydatków, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego. Ewidencja środków przeniesionych

¹⁸ Dz. U. poz. 2422.

¹⁹ [1] *Dokończenie remontu wnętrza Domku Myśliwskiego, Rezydencja Prezydenta RP Promnik*, [2] *Remont tarasów w Rezydencji Prezydenta RP Zamek – Narodowy Zespół Zabytkowy w Wiśle (Zamek Dolny)*, [3] *Remont tarasów w Rezydencji Prezydenta RP Zamek – Narodowy Zespół Zabytkowy w Wiśle (Zamek Górny)*, [4] *Remont schodów od strony północnej, tarasu od strony południowej, balkonów, elewacji, mycie i impregnacja dachu oraz konserwacja stolarki drewnianej Dworek Prezydenta RP w Ciechocinku*, [5] *Remont pomnika księcia Józefa Poniatowskiego*, [6] *Naprawa wybranych elementów elewacji Pałacu Prezydenckiego*.

²⁰ [1] *Odbudowa budynku Finka 2*, [2] *Modernizacja (przebudowa) wybranych pomieszczeń budynku, ul. Maszyńskiego 10/ Wiejska 10 – wejście A*, [3] *Modernizacja i rozbudowa systemu sygnalizacji pożarowej oraz dźwiękowego systemu ostrzegawczego w budynku biurowym przy ul. Frascati 2 w Warszawie*, [4] *Wykonanie dokumentacji projektowej przebudowy dachu Pałacu Prezydenckiego w Warszawie*, [5] *Modernizacja (przebudowa) instalacji wentylacji i klimatyzacji, systemów ppoż. oraz systemu BSM w Rezydencji Prezydenta RP Belweder*, [6] *Wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej mającej na celu podniesienie bezpieczeństwa w Rezydencji Prezydenta RP Belweder*, [7] *Budowa pawilonu wraz z przyległą infrastrukturą budowlaną i techniczną w Rezydencji Prezydenta w Belwederze*.

²¹ *Budowa pawilonu wraz z przyległą infrastrukturą budowlaną i techniczną w Rezydencji Prezydenta w Belwederze*.

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 259.

do wydatkowania w 2021 r. w ramach wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 r., prowadzona była prawidłowo. Sprawozdanie Rb-28NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego za 2021 r., także sporządzono prawidłowo, zgodnie z § 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

(akta kontroli: tom I str. 106-107, 225-458)

Dotacje

W dziale 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* zaplanowano środki dla *Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa* z przeznaczeniem na finansowanie zawartych w planach społeczno-gospodarczych miasta Krakowa przedsięwzięć związanych z realizacją programów rewaloryzacji zespołów zabytkowych Krakowa.

W 2021 r. Kancelaria Prezydenta RP przekazała na rzecz *Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa* dotacje w kwocie 30 000 tys. zł, tj. w wielkości określonej w ustawie budżetowej.

Plan rzeczowo-finansowy odnowy zabytków Krakowa na rok 2021 ze środków *Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa*, przyjęty uchwałą Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa nr 6/2021 z 30 marca 2021 r., przewidywał (po korektach) realizację 132 zadań w 101 obiektach.

Dotacja została wykorzystana w całości na dofinansowanie zadań ujętych w planie. Według sprawozdania z realizacji planu rzeczowo-finansowego odnowy zabytków Krakowa za rok 2021, zatwierdzonego uchwałą Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa nr 2/2022 z 28 marca 2022 r., wartość zrealizowanych w 2021 r. zadań ujętych w planie rzeczowo-finansowym odnowy zabytków Krakowa wyniosła 52 697 tys. zł, z czego 57% (30 059,3 tys. zł) sfinansowano ze środków NFRZK.

Ze środków *Funduszu* w ramach czterech priorytetów operacyjnych (II-V) dofinansowano:

- 45 zadań w zabytkowych obiektach użyteczności publicznej (kwota dofinansowania z *Funduszu* – 12 540,2 tys. zł),
- 49 zadań w zabytkowych obiektach sakralnych (13 497,6 tys. zł),
- 22 zadania w zabytkowych obiektach mieszkalnych i usługowych (2860,1 tys. zł),
- 16 zadań w zakresie konserwacji kaplic grobowych, nagrobków, pomników cmentarnych i zespołów zieleni komponowanej (1159,4 tys. zł).

Nadzór i kontrola nad wykorzystaniem dotacji z budżetu państwa w ramach *Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa* były sprawowane w oparciu o porozumienie z 24 czerwca 2016 r. zawarte pomiędzy Kancelarią Prezydenta RP, Społecznym Komitetem Odnowy Zabytków Krakowa a Małopolskim Urzędem Wojewódzkim. Wykorzystanie środków *Funduszu* weryfikowano w Kancelarii poprzez analizę informacji kwartalnych przekazywanych przez Małopolski Urząd Wojewódzki oraz uchwał przyjętych przez Prezydium Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa w sprawie oceny realizacji planu rzeczowo-finansowego odnowy zabytków Krakowa.

W 2021 r. Wojewoda Małopolski przeprowadził pięć kontroli problemowych beneficjentów dotacji w zakresie realizacji w latach 2016-2017 sześciu zadań z wykorzystaniem środków NFRZK. Wyniki kontroli wykazały, że w trakcie realizacji kontrolowanych zadań nie doszło do wykorzystania dofinansowania ze środków NFRZK w sposób niezgodny z przeznaczeniem. Dotacje nie zostały również pobrane nienależnie ani w nadmiernej wysokości. Kontrolujący stwierdzili także, że od zakończenia roku, w którym zrealizowano prace będące przedmiotem

dofinansowania nie doszło do zmian i przeróbek, co było jednym z warunków udzielenia dofinansowania, zawartym w umowie o dofinansowanie.

(akta kontroli: tom I str. 459-605)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2021 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta RP wyniosło 415 osób i było o pięć osób niższe niż w 2020 r.

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej Kancelarii spadek przeciętnego zatrudnienia w 2021 r. w stosunku do 2020 r. wynikał ze zmian organizacyjnych prowadzonych w KPRP od listopada 2020 r., co skutkowało między innymi rozwiązaniem z końcem 2020 r. i w pierwszych miesiącach 2021 r. stosunków pracy z pracownikami oraz likwidacją niektórych stanowisk pracy, a także sukcesywnym, rozłożonym w trakcie roku, procesem zatrudniania pracowników w nowo utworzonym w kwietniu 2021 r. Biurze Polityki Międzynarodowej, oraz zmian kadrowych w BBN wynikających z bieżącego funkcjonowania jednostki i fluktuacji pracowników.

Wydatki na wynagrodzenia w 2021 r. wyniosły 58 021,3 tys. zł, tj. 96,7% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2020 r. (53 828,1 tys. zł) wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 4193,2 tys. zł, tj. o 7,8%.

Jedną z przyczyn wzrostu wydatków na wynagrodzenia w roku 2021 w porównaniu do roku 2020 były zmiany przepisów prawa skutkujące wzrostem wynagrodzeń:

- osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²³,
- Prezydenta RP i byłych Prezydentów RP²⁴,
- osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe) oraz żołnierzy zawodowych w związku ze zwiększonym o 6% funduszem wynagrodzeń²⁵.

Na wzrost w 2021 r. wydatków na wynagrodzenia w porównaniu do roku 2020 miały również wpływ wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2020 r. wynikającego z faktycznego naliczenia oraz wypłaty przypadających na dany rok nagród jubileuszowych.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie łącznie z wypłatami dla byłych Prezydentów RP wyniosło 11 650,9 zł i było o 970,7 zł, tj. o 9,1%, wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2020 r. (10 680,2 zł).

Z dniem 1 sierpnia 2021 r. weszło w życie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Wprowadzone powyższym rozporządzeniem zmiany mnożników kwoty bazowej spowodowały 21-procentowy wzrost wynagrodzeń w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2021 r. (bez byłych Prezydentów RP) wyniosło 11 546,7 zł (wzrost o 933,7 zł, tj. o 8,8%, w porównaniu do 2020 r.), w tym w grupie:

- pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania – 11 219,3 zł (wzrost o 838,5 zł, tj. o 8,1%);
- osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe – 20 445,8 zł (zwiększenie o 3554,7 zł, tj. o 21%);

²³ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. poz. 1394, ze zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834).

²⁵ Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021, w ramach której zaplanowano środki na zwiększony o 6% fundusz wynagrodzeń.

- żołnierzy i funkcjonariuszy – wzrost o 753,1 zł, tj. o 5,6%, do kwoty 14 085,5 zł.
(akta kontroli: tom I str. 114, 119-120; tom II str. 1-2)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 1167,6 tys. zł, w tym 456 tys. zł (39,1%) wypłacono 15 osobom za prace zlecone trwające sześć miesięcy i dłużej lub powtarzane nieprzerwanie przez ten okres, z tego osiem osób wykonywało zadania podstawowe, a siedem osób wykonywało zadania pomocnicze.

Zadania podstawowe, które wykonywały osoby fizyczne na podstawie umów cywilnoprawnych, dotyczyły głównie: wykonania projektów graficznych wielkopowierzchniowych iluminacji oraz innych projektów graficznych, obsługi okolicznościowych ksiąg z okazji Stulecia Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, wspierania pracowników jednostki w zakresie obsługi projektów lub wydarzeń organizowanych lub realizowanych przez Kancelarię Prezydenta RP oraz opracowania materiałów historycznych czy archiwalnych. Zadania pomocnicze, wykonywane przez osoby fizyczne na podstawie umów cywilnoprawnych, dotyczyły głównie: zadań związanych z utrzymaniem ładowisk śmigłowcowych, obsługi oraz serwisu sterowania okolicznościowym oświetleniem, świadczenia czynności o charakterze doradczym z zakresu prawa gospodarowania nieruchomościami oraz przygotowania opinii prawnych, specjalistycznych usług w zakresie sprawowania funkcji nadzoru inwestorskiego w branży konstrukcyjno-budowlanej, wykonania obowiązków inspektora ochrony radiologicznej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe²⁶. W 2020 r. wydatki na wynagrodzenia z tytułu umów zlecenia w analogicznym wymiarze czasu dla 13 osób wyniosły 396 tys. zł (stanowiły 30,7% wynagrodzeń bezosobowych). Z pracownikami Kancelarii Prezydenta RP nie zawierano umów zleceń trwających sześć miesięcy i dłużej lub powtarzanych nieprzerwanie przez ten okres.

(akta kontroli: tom I str. 121-122; tom II str. 3)

Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na rok 2021 dla części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej uwzględniono wydatki majątkowe w wysokości 11 540 tys. zł. W ramach tej kwoty dysponent części 01 zaplanował 17 zadań inwestycyjnych.

Plan wydatków majątkowych został zmniejszony decyzją Szefa Kancelarii Prezydenta RP z dnia 31 grudnia 2021 r. o kwotę 63, 4 tys. zł, do kwoty 11 476,6 tys. zł (o 0,5%). Zmniejszeniu uległy planowane wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, przy jednoczesnym zwiększeniu wydatków bieżących. Zmniejszenie wynikało z powstałych trudności w uzgodnieniu umowy z wykonawcą na zakup systemu informatycznego wraz z licencją, co spowodowało przeniesienie realizacji zadania na 2022 r., jak również uzyskaniem oszczędności za faktycznie zrealizowane zakupy inwestycyjne do obiektów Kancelarii Prezydenta RP.

W 2021 r. odstąpiono od realizacji dwóch zadań w Rezydencji Belweder²⁷ (na łączną kwotę 150 tys. zł). Zadanie *Budowa nowych i modernizacja istniejących systemów techniki ochronnej na terenie obiektu – budowa pawilonu* nie zostało zrealizowane, ponieważ uzyskano oferty, które w znaczny sposób przewyższały wartość, jaką zamawiający przeznaczył na realizację inwestycji. W konsekwencji odstąpiono od realizacji tych zadań w 2021 r. i podjęto decyzję o kompleksowej rewaloryzacji Rezydencji Prezydenta RP w Belwederze w latach 2023-2025.

²⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1941.

²⁷ Zadania – *Modernizacja instalacji wewnętrznych wraz z renowacją pomieszczeń w Rezydencji Belweder oraz Budowa nowych i modernizacja istniejących systemów techniki ochronnej na terenie obiektu – budowa pawilonu.*

W trakcie roku do planu wprowadzono pięć nowych zadań²⁸ o łącznej wartości 2923,5 tys. zł. Cztery zadania wprowadzone do planu w trakcie 2021 r.²⁹ były także ujęte w planie zamierzeń inwestycyjnych na 2022 r.

W przypadku 11 zadań ujętych w planie zamierzeń inwestycyjnych na 2021 r. dokonano zmniejszenia planowanych wydatków majątkowych o łączną kwotę 3274,8 tys. zł, w tym 2 477,7 tys. zł, na zadanie *Budowa nowych i modernizacja istniejących systemów techniki ochronnej na terenie obiektu – Etap I zabezpieczenie rzeki* (99,9% planowanej kwoty inwestycji), 300,2 tys. zł na zadanie *Przebudowa dachu Pałacu Prezydenckiego w Warszawie* (60%) oraz 200 tys. zł na zadanie *Projekt instalacji hydrantowej – klatka K2* (100%).

Dokonane zmniejszenia były głównie skutkiem uzyskania w trakcie procedury udzielania zamówień ofert wykonawców o wartości niższej niż pierwotnie szacowano. Kolejnym powodem były zmiany harmonogramów realizacji zamierzeń, na co miało wpływ m.in. przedłużenie procedury udzielania zamówień publicznych, spowodowane na przykład koniecznością unieważnienia postępowania, wycofaniem się wybranego wykonawcy z realizacji zadania czy brakiem ofert w toczących się postępowaniach.

Jednocześnie zwiększono planowane wydatki na trzy zadania na łączną kwotę 501,3 tys. zł, w tym 421,3 tys. zł na zadanie *Modernizacja (przebudowa) wybranych pomieszczeń mająca na celu zwiększenie ich dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa budynku, ul. Maszyńskiego 10 – wejście A*.

Zwiększenie planowanych wydatków było konieczne z uwagi na uzyskanie w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego najkorzystniejszych ofert, przekraczających środki w planie finansowym, jakie zamawiający – Kancelaria przeznaczyła na realizację zadań oraz zwiększenie zakresu prac³⁰, m.in. o roboty dodatkowe niezbędne dla prawidłowej realizacji zadania i zapewnienia bezpieczeństwa realizacji przedsięwzięcia.

Kwota wydatków majątkowych według planu finansowego po zmianach wyniosła 11 476,6 tys. zł i obejmowała 20 zadań zaplanowanych do realizacji w 2021 r.

Wydatki majątkowe wyniosły 11 436,1 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach. Wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r., wyniosły 9142,4 tys. zł i stanowiły 79,9% zrealizowanych w 2021 r. wydatków majątkowych. Zrealizowane w 2021 r. wydatki majątkowe były o 2591,5 tys. zł (o 29,3%) wyższe od wydatków majątkowych poniesionych w 2020 r. W porównaniu do roku 2020 wykonanie wydatków na zakupy inwestycyjne było niższe o 141 tys. zł, zwiększono natomiast wydatki na inwestycje budowlane w obiektach niezabytkowych o 1233 tys. zł oraz na inwestycje budowlane w obiektach zabytkowych o 1501 tys. zł. Zaplanowane wydatki inwestycyjne (podobnie, jak wydatki remontowe) Kancelarii Prezydenta RP na 2021 r. były związane przede wszystkim z koniecznością poprawy stanu technicznego i funkcjonalnego obiektów Kancelarii oraz dostosowania ich do obowiązujących

²⁸ [1] *Modernizacja (przebudowa) instalacji wentylacji i klimatyzacji systemu ppoż. oraz systemu zarządzania budynkami (BMS) w Rezydencji Belweder* – 5 marca 2021 r., [2] *Odbudowa bramy wjazdowej – Wiejska 10 – 19 lipca 2021 r.*, [3] *Wykonanie nowego dźwigu osobowego w budynku Frascati 2 – 3 września 2021 r.*, [4] *Odbudowa budynku Finka 2 w Rezydencji w Promniku* – 17 listopada 2021 r. [5] *Wykonanie wentylacji i klimatyzacji w budynku Maszyńskiego 10 – 30 listopada 2021 r.*

²⁹ Zadania: [1] *Modernizacja (przebudowa) instalacji wentylacji i klimatyzacji systemu ppoż. oraz systemu zarządzania budynkami (BMS) w Rezydencji Belweder*, [2] *Odbudowa bramy wjazdowej przy ul. Wiejskiej 10*, [3] *Wykonanie nowego dźwigu osobowego w budynku Frascati 2*, [4] *Wykonanie wentylacji i klimatyzacji w budynku Maszyńskiego 10*.

³⁰ Dotyczy zadania *Modernizacja (przebudowa) wybranych pomieszczeń mająca na celu zwiększenie ich dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa budynku, ul. Maszyńskiego 10 – wejście A*.

przepisów przeciwpożarowych, jak i przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, a także wymogów systemów energetycznych, ekologicznych i innych obniżających koszty eksploatacji. Zaplanowane prace inwestycyjno-remontowe obiektów budowlanych, w tym zabytkowych, wynikały z faktycznych potrzeb będących skutkiem ich eksploatacji, a dokumentacje projektowe zostały zlecone w latach poprzednich w ramach przygotowania do realizacji zadań.

Na 20 ujętych w planie rzeczowo-finansowym (po zmianach) zadań na łączną kwotę 11 476,6 tys. zł zrealizowano w pełnym zakresie jedno zadanie³¹ na kwotę 54,1 tys. zł. W wyniku realizacji tego zadania wykonano roboty budowlane związane z rozbudową systemu ppoż., w tym wykonanie elektro-zamykaczy drzwi, co przyczyniło się m.in. do podniesienia bezpieczeństwa obiektu oraz dostosowania do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych.

Częściowo zostało zrealizowanych siedem zadań, na realizację których wydatkowano 2239,6 tys. zł (w tym 45,8 tys. zł dotyczyło dwóch zadań wprowadzonych do planu w trakcie roku).

Wartość niezrealizowanych zadań – zamierzeń inwestycyjnych w ramach wydatków majątkowych 2021 r. (według planu po zmianach) wyniosła 3188,9 tys. zł i dotyczyła 12 zadań³².

Zaplanowanych zadań nie zrealizowano m. in. z następujących przyczyn: braku ofert spełniających warunki określone w zapytaniu ofertowym, przedłużających się procedur udzielania zamówień publicznych, a następnie odbiorów technicznych, nierzetelnej realizacji prac przez wykonawcę, co spowodowało konieczność wyboru nowego wykonawcy, wycofywania się wykonawców wybranych w postępowaniu o udzielenie zamówienia z realizacji zadania przed podpisaniem umowy, konieczności dodatkowej analizy zakresu zadania lub dodatkowych uzgodnień z Mazowieckim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w trakcie 2021 r. wprowadzono do planu dwa zadania, tj. *Odbudowa budynku Finka 2 w Rezydencji w Promniku* (wprowadzone 17 listopada 2021 r.) oraz *Wykonanie wentylacji i klimatyzacji w budynku Maszyńskiego 10* (wprowadzone 30 listopada 2021 r.), których realizacja nie była możliwa w 2021 roku.

Zamierzenie inwestycyjne *Odbudowa budynku Finka 2* (roboty budowlane) na kwotę 2774,5 tys. zł wprowadzono do planu 17 listopada 2021 r. Obejmowało ono wykonanie wielobranżowych robót budowlanych polegających na budowie parterowego budynku wolnostojącego w miejscowości Ruda Tarnowska. Realizacja przedmiotowego zadania została rozpoczęta w sierpniu 2020 r. w ramach umowy zawartej przez Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej³³ (wydatkowano łącznie 143,8 tys. zł), a następnie było ono kontynuowane w 2021 r. w ramach wydatków, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku. Wydatkowano na nie 2457,9 tys. zł. W celu kontynuacji zadania wprowadzono je do planu na rok 2021 w kwocie 2774,5 tys. zł (umowa na wykonanie prac została zawarta w grudniu

³¹ Rozbudowa systemu ppoż. Pałacu Prezydenckiego – wykonanie elektro-zamykaczy drzwi na klatkach schodowych oraz korytarzach.

³² [1] Przebudowa dachu Pałacu Prezydenckiego w Warszawie, [2] Modernizacja (przebudowa) instalacji wentylacji i klimatyzacji pomieszczeń Pałacu Prezydenckiego – Korpus Główny, [3] Budowa instalacji wentylacji i klimatyzacji pomieszczeń Pałacu Prezydenckiego – Skrzydło Północne, [4] Przebudowa Ogrodu Zimowego (kopuły) w Pałacu Prezydenckim – Etap I, [5] Przebudowa dachu budynku Panorama, [6] Wykonanie sieci światłowodowej, [7] Wykonanie (budowa) wentylacji i klimatyzacji w budynku Messy, [8] Wykonanie wentylacji i klimatyzacji w budynku Maszyńskiego 10, [9] Projekt instalacji hydrantowej – klatka K2, [10] Odbudowa bramy wjazdowej – Wiejska, [11] Modernizacja systemu SWiN i KD, [12] Wykonanie nowego dźwigu osobowego w budynku Frascati 2.

³³ Dalej: COKPRP.

2021 r.), a następnie zgłoszono do ujęcia jako wydatki niewygasające z upływem 2021 r. w kwocie 2737,6 tys. zł. Zakończenie prac w ramach tego zadania zostało ustalone na koniec II kwartału 2022 r.

Natomiast zamierzenie *Wykonanie wentylacji i klimatyzacji w budynku Maszyńskiego 10* (dokumentacja) w kwocie 87 tys. zł wprowadzono do planu 30 listopada 2021 r. Umowę na realizację prac zawarto w styczniu 2022 r., a przewidywane zakończenie prac nastąpi w II kwartale 2022 r.

Według złożonych wyjaśnień Dyrektor Generalnej Kancelarii podjęcie decyzji o wcześniejszym rozpoczęciu zadań o ok. dwa miesiące spowodowało znacząco krótszy czas oczekiwania na uzyskanie efektów (w przypadku drugiego z zadań szacuje się, że przyspieszenie realizacji prac przyczyni się do uzyskania efektu w sezonie letnim 2023 r., a nie w roku 2024, czyli *de facto* rok wcześniej). Należy przede wszystkim zauważyć, że zadanie *Odbudowa budynku Finka 2* to kontynuacja przedsięwzięcia rozpoczętego i realizowanego w ramach budżetu roku 2020. Uwzględnienie ww. zadania w ramach planu wydatków roku 2021 umożliwiło nie tylko płynną kontynuację niezbędnych prac, ale również przyspieszenie ich realizacji ze względu na priorytetowe znaczenie Rezydencji, na terenie której są wykonywane. Natomiast znaczące przyspieszenie prac nad zadaniem *Wykonanie wentylacji i klimatyzacji w budynku Maszyńskiego 10* pozwala mieć nadzieję, że zostanie rozpoczęty kolejny etap tego zadania – prace budowlane, a system wentylacji i klimatyzacji będzie dostępny w pełnym zakresie przed latem 2023 r.

NIK nie kwestionuje, co do zasady, sposobu planowania poszczególnych zadań inwestycyjnych przez Kancelarię. Stanem jak najbardziej pożądanym jest, aby poszczególne etapy dużych przedsięwzięć realizowane były sukcesywnie. Nie zmienia to jednak faktu, że oba przedmiotowe zadania dotyczyły w całości zadań przewidzianych do realizacji w 2022 r. i wydatków koniecznych do poniesienia w roku 2022, a jedno z nich zostało także ujęte w planie na rok 2022.

NIK zauważa, że mechanizm wydatków niewygasających, choć legalny, stosowany powszechnie zaburza przejrzystość i roczność budżetu, a w konsekwencji także doprowadza do braku powiązania dokonanych w danym roku wydatków z uzyskanymi efektami.

Niemal 80% wydatków majątkowych stanowiły środki, które nie zostały faktycznie wydatkowane, lecz przeniesione do wykorzystania w 2022 r. jako wydatki budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

Zadania niezrealizowane w całości lub w części zostały uwzględnione do realizacji w kolejnym roku budżetowym oraz zgłoszone jednocześnie jako wydatki, które nie wygasają wraz z upływem roku budżetowego 2021.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2021 r. w Kancelarii Prezydenta RP realizowano *de facto* dwa plany rzeczowo-finansowe zamierzeń remontowo-inwestycyjnych. Jeden dotyczący zamierzeń finansowanych w ramach wydatków, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku (obejmujący pięć zadań na kwotę 8999,7 tys. zł, na które składało się 14 przedsięwzięć) oraz drugi w ramach wydatków ujętych w planie na rok 2021 (20 zadań na kwotę 11 476,6 tys. zł). Z zaplanowanych do realizacji w 2021 r. zadań wykonano w całości jedno zadanie, w części – siedem, a 12 pozostało niezrealizowanych, z czego 10 ujęto w wykazie wydatków, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

NIK nie kwestionuje celowości realizacji planowanych zadań inwestycyjnych, niemniej jednak, biorąc pod uwagę powyższe, jak również składane w trakcie kontroli wyjaśnienia wskazujące m.in. na trudności związane z przedłużającymi się procedurami o udzielenie zamówienia, brakami materiałów na rynku oraz panującą

sytuację gospodarczą, dostrzega ryzyko problemów z realizacją inwestycji zaplanowanych na rok 2022 r., kiedy zgodnie z planem Kancelaria powinna zrealizować 21 zadań inwestycyjnych, z czego 11 będzie finansowanych (lub częściowo finansowanych) w ramach wydatków niewygasających. Nie kwestionując możliwości korzystania z instrumentu, jakim są wydatki niewygasające, w ocenie NIK, zasadnym byłoby w przyszłości w podobnych sytuacjach planowanie zadań uwzględniające w szczególności rzeczywiste możliwości ich realizacji w danym roku budżetowym. Wskazać należy ponadto, że mechanizm wydatków niewygasających zaburza przejrzystość i roczność budżetu. Tym samym środki planowane na zadania, które będą realizowane w całości w kolejnym roku, powinny zostać ujęte w planie na ten rok, a nie ujmowane w wykazie wydatków niewygasających. Zauważyć należy również, że nadużywanie tego mechanizmu doprowadza do braku powiązania dokonanych w danym roku wydatków z uzyskanymi efektami.

(akta kontroli: tom I str. 118; tom II str. 13-95)

Inne ustalenia

W 2021 r. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej realizowała zadanie dotyczące modernizacji i rozbudowy systemu przeciwpożarowego nieruchomości położonej w Warszawie, przy ul. Frascati 2. Zadanie to realizowane było w oparciu o porozumienie nr 3/2019 z dnia 8 lutego 2019 r. zawarte pomiędzy Skarbem Państwa – Kancelarią Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz o porozumienie nr 128/2020 z dnia 13 maja 2020 r. zawarte pomiędzy Kancelarią Prezydenta RP, Kancelarią Sejmu RP i Kancelarią Senatu RP. Zgodnie z porozumieniem zawartym pomiędzy trzema kancelariami koszt realizacji zadania obciążał ostatecznie ww. podmioty w wysokości odpowiadającej wielkości udziałów w modernizowanej nieruchomości. Płatnikiem całości zobowiązań wobec COKPRP była Kancelaria Prezydenta RP, z tym że w części dotyczącej kosztów właściwych dla tej jednostki wydatki realizowane były ze środków budżetowych (wydatków niewygasających), natomiast w części dotyczącej kosztów Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu – ze środków pozyskanych od tych jednostek. Wydatki dotyczące kosztów właściwych dla Kancelarii Sejmu i Senatu, które nie stanowiły wydatków budżetowych Kancelarii Prezydenta RP – nie zostały ujęte w planie finansowym wydatków budżetowych na rok 2021 ani w planie wydatków budżetowych, które nie wygasły z upływem 2020 r. Pomimo tego wpłaty od jednostek (Kancelarii Sejmu oraz Kancelarii Senatu), jak i wydatki realizowane z tych środków były przyjmowane na rachunek bieżący wydatków budżetowych jednostki i z tego rachunku realizowane.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dla realizacji tego typu zadań oraz wykonywania operacji finansowych właściwy jest rachunek pomocniczy, o którym mowa w przepisach § 2 pkt 7 rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2010 r. Ministra Finansów w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach na tych rachunkach³⁴ (dalej: rozporządzenie o rachunkach), tj. dla sum na zlecenie. Zgodnie bowiem z dyspozycją ww. rozporządzenia krajowe środki finansowe, służące finansowaniu zadań inwestycyjnych, realizowanych wspólnie, przekazane przez inne jednostki organizacyjne stanowią sumy na zlecenie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 5 lit. c rozporządzenia o rachunkach dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków

³⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 188.

finansowych prowadzi się m.in. rachunek pomocniczy państwowych jednostek budżetowych dla sum na zlecenie, który otwiera kierownik państwowej jednostki budżetowej, za zgodą dysponenta części budżetowej³⁵.

Na koniec 2021 r. zobowiązania w części 01 wyniosły 8261,1 tys. zł i były o 2985,5 tys. zł (56,6%) wyższe niż zobowiązania na koniec 2020 r. (5275,6 tys. zł).

Główne tytuły zobowiązań stanowiły: dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy³⁶ (4237,5 tys. zł), zakup usług pozostałych (1823,3 tys. zł), obejmujących m.in. opłaty za wynajem samolotów oraz opłaty za usługi dla COKPRP, usługi inwestycyjne i remontowo-konserwatorskie dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu Kancelarii (1296,7 tys. zł) oraz zakup energii (552 tys. zł).

(akta kontroli: tom II str. 422-453)

Badanie próby wydatków

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w kwocie 37 187,1 tys. zł, stanowiące 18,2% wykonanych w 2021 r. wydatków części 01. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowemu wydatkom z wyłączeniem wydatków na dotacje na rzecz *Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa* i na świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz transakcji o wartości poniżej 1000 zł. Wylosowana metodą monetarną (MUS)³⁷ próba obejmowała 49 zapisów księgowych na kwotę 33 234,9 tys. zł. Próba wydatków dobrana celowo obejmowała 27 zapisów na kwotę 3952,2 tys. zł, wybranych spośród transakcji o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości.

Zbadane wydatki dotyczyły przede wszystkim realizacji ustawowych zadań przez Kancelarię Prezydenta RP, w tym: usług świadczonych przez Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta RP na podstawie porozumienia z dnia 8 lutego 2019 r., zapłaty za wizyty i podróże Prezydenta RP, zakupu medali i odznaczeń przyznawanych przez Prezydenta RP. Pozostałe zbadane wydatki przeznaczono również na zapłatę za wykonanie prac remontowych oraz opłaty eksploatacyjne. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zobowiązania były zaciągane i wydatków dokonano zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Ponadto kontrolą objęto dotację przekazaną *Narodowemu Funduszowi Rewaloryzacji Zabytków Krakowa* w kwocie 30 000 tys. zł (100% wydatków na ten cel). Sprawdzono terminowość przekazywania w 2021 r. środków dotacji dla *Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa* na rachunek będący w dyspozycji Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Środki dotacji dla NFRZK zostały przekazane zgodnie ze zgłaszanymi przez MUW zapotrzebowaniami, począwszy od 1 kwietnia do 1 grudnia 2021 r.

Ogółem zbadane wydatki stanowiły 32,9% wydatków części 01.

(akta kontroli: tom II str. 96-187, 337-350, 404-453)

W toku kontroli sprawdzono prawidłowość udzielania i realizacji dwóch zamówień publicznych o wartości brutto 1214,2 tys. zł³⁸, w tym:

- jednego postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie futerałów do odznaczeń, okładek do nominacji i legitymacji

³⁵ § 15 ust. 1 rozporządzenia o rachunkach.

³⁶ Ewidencjonowane w paragrafach wydatków: 404 Dodatkowe wynagrodzenie roczne, 411 Składki na ubezpieczenia społeczne i 412 Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy.

³⁷ System losowania transakcji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości.

³⁸ W 2021 r. na realizację tych zadań zostały poniesione wydatki w łącznej kwocie brutto 1214,2 tys. zł (odpowiednio 1091,2 tys. zł i 123 tys. zł).

odznaczeniowych dla Kancelarii Prezydenta RP (w kwocie brutto – 1091,2 tys. zł) oraz

- jednego zamówienia z wyłączeniem stosowania nupzp z uwagi na wartość zamówienia (art. 2 ust. 1, pkt 1) na zakup i montaż kratownic aluminiowych oraz profesjonalnych kurtyn do nagrań telewizyjnych (w kwocie brutto 123 tys. zł).

Stwierdzono, że działania kontrolowanej jednostki były zgodne z:

- przepisami nupzp, aktów wykonawczych do nupzp oraz tarcz antykryzysowych dotyczących zamówień publicznych, odpowiednio w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania, udzielenia, jak i realizacji zamówienia;
- regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi udzielania zamówień publicznych³⁹.

Prawidłowo stosowano zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Realizacja zamówień (pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy) była zgodna z treścią zawartych umów. Poniesione z tytułu realizacji zamówień wydatki były celowe, gospodarne i służyły realizacji zadań jednostki.

(akta kontroli: tom II str. 316-336, 401-413, 449-453)

Kancelaria Prezydenta RP prawidłowo wywiązywała się z obowiązku publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie w 2021 r. zamówień publicznych, zamieszczenia ich na stronie internetowej zamawiającego i w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do 1 marca 2022 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach.

Zamawiający sporządził plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych, jakie zamierzał przeprowadzić w 2021 r., i zamieścił go 5 marca 2021 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na swojej stronie internetowej, zgodnie z art. 23 nupzp. Kancelaria na bieżąco zamieszczała również aktualizacje planu postępowań.

Zamawiający sporządził roczne sprawozdania o udzielonych w 2021 r. zamówieniach i przekazał je 22 lutego 2022 r. drogą elektroniczną Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 01, według zasad określonych w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli: tom II str. 292-315, 351-400; tom IV str. 85-207)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

W wyniku kontroli 32,9% wydatków zrealizowanych w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych, aktach wykonawczych i zgodnie z planem finansowym. Zbadane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego były prowadzone zgodnie z przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Stwierdzono natomiast dwa przypadki wprowadzania nowych zadań do planu na 2021 rok, w sytuacji gdy ich realizacja nie była możliwa do końca roku, a w jednym przypadku była przewidziana

³⁹ Zarządzenie Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nr 23 z dnia 20 września 2016 r., w sprawie zasad i trybu postępowania w KPRP w procesie udzielania zamówień, do których stosuje się przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz Zarządzenie Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nr 8/2021 z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie zasad i trybu postępowania w KPRP w procesie udzielania zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

w następnym roku budżetowym. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że wykorzystywanie mechanizmu wydatków niewygasających na szeroką skalę nie tylko zaburza roczność i przejrzystość realizowanego przez Kancelarię budżetu, ale generuje również ryzyko trudności związanych z pełną realizacją zamierzeń inwestycyjnych w 2022 roku.

Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 01.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta III stopnia – Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w tym:

- stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku (Rb-28NW),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(akta kontroli: tom III str. 2-43, 288-294 pliki:008, 009, 011, 017, 018, 027-030, 037, 038, 048, 049, 050, 051, 52)

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany w jednostce system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

Sporządzone korekty sprawozdań (Rb-28, Rb-BZ1 oraz Rb-N) wynikały głównie ze zmiany stanu należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2021 r. z uwagi na memoriałowe ujęcie dowodów księgowych do roku 2021, w którym miały miejsce operacje gospodarcze, a dokumenty ich dotyczące wpłynęły po dacie sporządzenia poszczególnych sprawozdań. Skorygowano również ujęcie w ewidencji jednego dowodu księgowego w zakresie prawidłowej podziałki klasyfikacji budżetowej. Korekty zostały sporządzone 17 marca 2022 r. (Rb-BZ i Rb-N) oraz 21 marca 2022 r. (Rb-28) z inicjatywy jednostki kontrolowanej.

Dyrektor Biura Szefa KPRP, w zastępstwie Dyrektora Generalnego, wyjaśniła⁴⁰, że korekty sprawozdań wynikały z konieczności ujęcia dowodów dotyczących 2021 r., które wpłynęły po sporządzeniu sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone zgodne ze stanem ewidencji księgowej, z uwzględnieniem wymaganych mechanizmów wynikających z funkcjonującego w jednostce systemu kontroli zarządczej. Podkreśliła, że korygowanie sprawozdań nastąpiło z uwagi na stosowanie nadrzędnej w rachunkowości reguły memoriału. W terminie do sporządzenia

⁴⁰ Pismo znak: BF ZKP 87.7.2022/23 z 1 kwietnia 2022 r.

sprawozdania finansowego dokonuje się inwentaryzacji rocznej aktywów i pasywów, w tym weryfikacji na podstawie porównań z dokumentami źródłowymi, na skutek czego uwzględniane są w księgach stwierdzone i wyjaśniane różnice w stanach kont. (akta kontroli: tom III str. 311-312)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ewidencja księgowa na koncie 130 – rachunek bieżący jednostki zarówno na koncie analitycznym dotyczącym rachunku dochodów (130-20), jak i wydatków (130-10), w tym wydatków niewygasających (130-80), nie jest prowadzona w szczególności umożliwiającej weryfikację prawidłowości wykazanych w sprawozdaniach danych bezpośrednio na podstawie zestawienia obrotów i sald kont analitycznych. Niemniej jednak, dokonując poszerzonej analizy zapisów na pozostałych kontach księgowych⁴¹, jak również sposobu generowania zestawień oraz sprawozdań budżetowych, dane w zakresie wykonania dochodów oraz wydatków zostały zweryfikowane, a ich wartości odpowiadały wartościom wykazanym w tych sprawozdaniach⁴².

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2021 r. rachunkowość jednostki prowadzona była na podstawie przepisów prawa⁴³ oraz Zarządzenia Nr 14 Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Zarządzenie Nr 14), z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2021 r.

(akta kontroli: tom III str. 288-294 plik. 001; tom IV str. 15-84)

Zarządzenie Nr 14 zostało wydane zgodnie z art. 10 uor. Szczegółowa analiza dokumentacji dotyczącej stosowanych w jednostce zasad rachunkowości wskazuje, że niektóre zapisy i przyjęte rozwiązania zostały ustalone na zbyt wysokim poziomie ogólności nieuwzględniającym specyfiki jednostki kontrolowanej. Uregulowanie wewnętrzne dotyczące terminu przekazywania dowodów księgowych do komórki finansowej⁴⁴ w celu ich ujęcia w księgach rachunkowych i dokonania płatności stwarzają potencjalne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* pod pozycją nr 1 i 2. Przyjęty w kontrolowanej jednostce Zakładowy Plan Kont⁴⁵ (dalej: zpk) gwarantuje sporządzenie sprawozdań budżetowych w wymaganej szczególności wyłącznie z uwzględnieniem funkcjonalności użytkowanego w jednostce systemu finansowo-księgowego i techniki stosowanej przy dokonywaniu zapisów księgowych. Struktura konta 130 – rachunek bieżący jednostki, która nie zawiera analityki odpowiadającej klasyfikacji budżetowej

⁴¹ W zakresie dochodów zapisy na stronie Ma konta 221 oraz zestawienie dla konta analitycznego dochodów (130-20) z ujęciem klasyfikacji budżetowej; w zakresie wydatków zapisy na stronie Wn konta 998 oraz zestawienia dla konta analitycznego wydatków (130-10) z ujęciem klasyfikacji budżetowej; w zakresie wydatków niewygasających zapisy na stronie Ma konta 201 oraz zestawienia dla konta analitycznego wydatków, które nie wygasły z upływem roku (130-80).

⁴² Zweryfikowano podczas oględzin systemu finansowo-księgowego 2 marca 2022 r. (protokół z 8 marca 2022 r.).

⁴³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.) dalej: uor, Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342) dalej: rozporządzenie o rachunkowości.

⁴⁴ Nie później niż trzy dni przed upływem terminu płatności.

⁴⁵ Załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 14.

(symboli określających podziałki klasyfikacji budżetowej) oraz kont rozrachunkowych (zespołu 2), w strukturze których nie wyodrębniono podziału należności i zobowiązań na wymagalne i niewymagalne (tzw. wiekowania należności i zobowiązań), umożliwia pozyskanie danych właściwych do sprawozdań budżetowych wyłącznie z uwzględnieniem funkcjonalności systemu (wskazanie podziałki klasyfikacji budżetowej poza kontem księgowym oraz daty płatności należności i zobowiązań). Struktura konta 130 – rachunek bieżący jednostki ustalona została w szczególności rodzaju środków (dochody, wydatki), a analityka w rachunku dochodów w podziale na dochody budżetowe, podatek od towarów i usług oraz wpływy do wyjaśnienia. Zapisy księgowe na koncie 130 są dokonywane z uwzględnieniem klasyfikacji budżetowej, a ewidencja szczegółowa do konta 130 jest prowadzona w szczególności planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych. Funkcjonalność systemu księgowego dotycząca ewidencji na kontach księgowych należności i zobowiązań umożliwia ich wiekowanie poprzez wypełnianie w toku ewidencji księgowej zapisu obowiązkowego pola zawierającego termin płatności odpowiednio należności lub zobowiązania. W związku z tym kwalifikacja należności i zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego oraz prezentacja w sprawozdawczości odbywa się w oparciu o zapisy księgowe uwzględniające informacje o wymagalności.

(akta kontroli: tom III strona 195-196, 246-260, 288-294 plik 001; tom IV str. 40-49)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przyjęte rozwiązania gwarantują sporządzenie sprawozdań wymaganych przepisami prawa w określonej szczególności na podstawie ewidencji księgowej, funkcjonalności programu finansowo-księgowego i stosowanej techniki dokonywania zapisów księgowych. Niemniej jednak, w celu wypełniania obowiązku wynikającego z rozporządzenia o rachunkowości, z którego wynika, że zakładowy plan kont powinien umożliwić sporządzenie ww. sprawozdań, należy dostosować struktury kont ujętych w zpk w taki sposób, aby sporządzenie sprawozdań było możliwe na podstawie zestawienia obrotów i sald kont analitycznych, a nie na podstawie zestawień wygenerowanych dzięki funkcjonalności programu i techniki ewidencji. Możliwość generowania zbioru danych w zadanym przez użytkownika układzie należy ocenić pozytywnie jako element umożliwiający kontrolę i nadzór nad prawidłowością danych wykazanych na podstawie wielkości wynikających bezpośrednio z kont księgowych, nie powinny one jednak stanowić podstawowego źródła danych dla wypełnienia obowiązków sprawozdawczych w określonej szczególności.

Zgodnie z przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości, księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald. Księgi rachunkowe prowadzone są elektronicznie przy użyciu programu komputerowego Progman moduły Finanse Premium, Kasa, Rozrachunki oraz Magazyn, opracowanego przez firmę Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. Program ten używany jest od 1 stycznia 2018 r., a aktualnie stosowana wersja to 11.6.3.1⁴⁶.

W księgach rachunkowych na dzień 1 stycznia 2021 r. bilans otwarcia kont syntetycznych był zgodny z bilansem zamknięcia odpowiednich kont na dzień 31 grudnia 2020 r.

Obroty na koniec 2021 r. (stan na 17 marca 2022 r.) wg zestawiania obrotów i sald kont księgi głównej były zgodne z obrotami Wn i Ma wynikającymi z dziennika dokumentów za grudzień 2021 r.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzono na próbie 36 zapisów w ewidencji księgowej o łącznej wartości 35 450,6 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona o 20 zapisów na łączną kwotę 3245,8 tys. zł,

⁴⁶ Wersja modułu Finanse Premium + na dzień 2 marca 2022 r.

wyselekcjonowanych na podstawie przeprowadzenia przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych – zapisów w dzienniku.

Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami ujęto właściwie w księgach rachunkowych, z wyjątkiem poniżej opisanych. W wyniku szczegółowej analizy zapisów dziennika ustalono, że w październiku 2021 r. nie została zachowana jego ciągłość. W dzienniku za październik 2021 r. zaewidencjonowano faktycznie 4196 pozycji, tj. o sześć mniej niż wynika to z numeracji pozycji dziennika⁴⁷.

W konsekwencji w dzienniku nie została zachowana również chronologia ewidencji dowodów księgowych⁴⁸.

(akta kontroli: tom III str. 288-294 plik 005)

Dyrektor Generalna Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wyjaśniła, że skierowano pytanie dotyczące braku ciągłości w numeracji pozycji dziennika do producenta oprogramowania. Wskazała również, że brak ciągłości w numeracji nie jest spowodowane usunięciem zapisów z dziennika czy też zmiany numeracji przez użytkowników systemu, ponieważ żaden z użytkowników nie ma możliwości wykonania takich czynności. Analiza kolejnych zapisów w dzienniku księgowym za październik 2021 r. jednoznacznie wskazuje, że trzyz pozycyjny dokument numer 24/1405/10/2021 nie został usunięty, a jedynie pod tą samą datą księgowania widnieje w pozycjach 34665, 34666, 34667. Dokument numer 10/2695/10/2021 również nie został usunięty, lecz widnieje pod pozycją 34763 pod tą samą datą księgowania. Sprawdzenie numeracji dokumentów w grupach występujących w tym miesiącu wskazuje na kompletność zapisów i numeracji. Brak chronologii ewidencjonowanych dokumentów wynikał z tych samych przyczyn.

Producent programu finansowo-księgowego wyjaśnił⁴⁹, że w jednostce kontrolowanej została przeprowadzona wizja lokalna w celu analizy zapisów w bazie danych oraz wskazania przyczyn braku ciągłości pozycji dziennika. W wyniku przeprowadzonych sprawdzeń stwierdzono, że nie ma możliwości, aby pomiędzy zapisami cokolwiek zostało usunięte, a kolejność wprowadzonych i jednocześnie utrwalonych w bazie danych dokumentów jest poprawna. Dokumenty nie zostały usunięte, ponieważ ich numeracja jest niezachwiana i kolejna. Producent programu wyjaśnił, że z poziomu aplikacji i funkcjonalności użytkownika nie ma możliwości dokonania zmiany statusu dokumentu „Zatwierdzony” ani usunięcia dokumentu o takim statusie. W wyniku badania bazy danych 24 marca 2022 r. nie stwierdzono wpisów w rejestrach zdarzeń mających na celu zmianę statusu dokumentu zatwierdzonego. Producent programu zidentyfikował dwa prawdopodobne scenariusze umożliwiające powstanie przesunięcia w numeracji dziennika dokumentów, z których jeden jest wynikiem chwilowej awarii stacji roboczej, a drugi – nieintencjonalnego działania użytkownika⁵⁰.

(akta kontroli: tom III str. 242-243; tom IV str. 10-14)

Uznając przedstawione wyjaśnienia, zauważyć należy, że w ramach nadzoru prawidłowości funkcjonowania systemu finansowo-księgowego, w szczególności kontroli jego automatycznych procesów, należy dokonywać weryfikacji zachowania ciągłości dziennika po zakończeniu każdego okresu sprawozdawczego. W przypadku

⁴⁷ Z numeracji pozycji dziennika wynika, że w październiku pierwsza pozycja miała numer 30737, a ostanía 34938 (4202 pozycje), nie wystąpiły pozycje o numerach: 34386, 34387, 34388, 34651, 34663, 34664.

⁴⁸ Zgodnie z dziennikiem za październik 2021 r. dowód księgowych PK-Zaangażowanie nr 24/1406/10/2021 z 29 października 2021 r. (data księgowania i operacji gospodarczej – 29 października 2021 r.) został ujęty w dzienniku w pozycjach 34389-34391, a dowód księgowy z PK-Zaangażowanie nr 24/1405/10/2021 z 29 października 2021 r. (data księgowania i operacji gospodarczej – 29 października 2021 r.) został ujęty w dzienniku w pozycjach 34665-34667.

⁴⁹ Pismo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. z 1 kwietnia 2022 r.

⁵⁰ Zalogowanie na koncie jednego użytkownika na dwóch stacjach roboczych.

stwierdzenia nieprawidłowości wykonywane codziennie kopie zapasowe baz danych umożliwiają ponowne dokonanie zatwierdzenia dowodów księgowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zasadnym byłoby wprowadzenie w systemie finansowo-księgowym mechanizmu uniemożliwiającego zalogowanie się do systemu przez tego samego operatora na dwóch różnych stacjach roboczych jednocześnie.

Ze szczegółowej analizy dokumentów zarejestrowanych w księgach rachunkowych w miesiącu październiku 2021 r. wynika, że w każdej grupie dokumentów ich numeracja jest ciągła i zgodna z chronologią. Badanie sprawozdania Rb-28 za październik 2021 r. potwierdziło, że wykazane w nim wielkości są zgodne z ewidencją księgową, więc niezachowanie ciągłości w dzienniku nie miało wpływu na wiarygodność i prawidłowość sporządzanych przez jednostkę sprawozdań budżetowych.

Ponadto w badanych zapisach księgowych Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła błędnie wskazane daty operacji gospodarczej w zakresie ewidencji zaangażowania wydatków budżetowych, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* pod pozycją nr 3. Nie miało to jednak wpływu na wiarygodność i prawidłowość sprawozdań budżetowych – w każdym stwierdzonym przypadku operacje zostały ujęte we właściwym okresie sprawozdawczym. Nie stwierdzono również błędnie wskazanych dat przy dokonywaniu ewidencji należności, zobowiązań oraz dochodów i wydatków, mających wpływ na rzetelność ksiąg rachunkowych oraz wiarygodność sprawozdań budżetowych.

Zgodnie z założeniami kontroli P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. badanie ksiąg rachunkowych oraz prawidłowości i rzetelności sprawozdań w Kancelarii Prezydenta RP miało zostać przeprowadzone pilotażowo z wykorzystaniem plików JPK_KR⁵¹. W kontrolowanej jednostce pobrano pliki JPK_KR za 2021 r., jednak przeprowadzenie czynności kontrolnych na podstawie pliku JPK_KR nie było możliwe. Struktura oraz forma prezentowanych danych w wygenerowanym pliku JPK_KR w znaczący sposób odbiegała od struktury wygenerowanych bezpośrednio z programu księgowego dzienników dokumentów za poszczególne miesiące. W wyniku analizy pliku JPK_KR w odniesieniu do tradycyjnie wygenerowanego dziennika stwierdzono, że:

- zapisy w dzienniku wygenerowanym z pliku JPK_KR nie były prezentowane chronologicznie według żadnej z ujętych w dzienniku dat⁵²;
- w dzienniku w pliku JPK_KR występuje kolumna „NrZapisuDziennika”, w której stwierdzono występowanie numerów nieodpowiadających numerom pozycji dziennika wygenerowanego bezpośrednio z programu księgowego;
- w dzienniku w pliku JPK_KR i w dzienniku dokumentów „Główny” za grudzień (wygenerowanych w tym samym dniu 19 stycznia 2022 r.) suma kontrolna liczby wierszy odpowiadająca liczbie pozycji była różna i wynosiła 12 792 pozycje w dzienniku wygenerowanym z pliku JPK_KR, natomiast w dzienniku pozyskanym bezpośrednio z programu księgowego ostatnia pozycja dziennika miała numer 47 520 (łącznie 47 514⁵³ zapisów);
- różnicę w prezentacji⁵⁴ zidentyfikowano także w zestawieniu obrotów i sald kont analitycznych w pliku JPK_KR, gdzie na kontach księgowych niewykazywane było saldo strony Wn i Ma, a wielkość stanowiąca różnicę tych sald (*per saldo*), podczas gdy w zestawieniu obrotów i sald kont analitycznych pozyskanym

⁵¹ Jednolity plik kontrolny dla ksiąg rachunkowych.

⁵² W dzienniku wygenerowanym z pliku JPK_KR dostępne są: data operacji, data dowodu i data księgowania.

⁵³ Różnica wynika z braku 6 numerów w dzienniku, co zostało opisane w wystąpieniu.

⁵⁴ Na dzień 7 lutego 2022 r.

- bezpośrednio z programu księgowego na niektórych kontach rozrachunkowych występowało na koniec roku podwójne saldo (na stronie Wn i Ma);
- w kolumnie „NrZapisuDziennika” w pliku JPK_KR⁵⁵ występuje 891 luk dotyczących łącznie 1869 zapisów.
(akta kontroli: tom III str. 288-294 pliki:002-007, 034, 045, 053-056, 040-043)

Firma Wolters Kluwer, będąca producentem oprogramowania, wyjaśniła⁵⁶, że inna forma prezentowanych danych w dziennikach generowanych według różnych procedur wynika z założeń przyjętych przy ich generowaniu. Jednocześnie wyjaśniła, że nie ma żadnego związku między numeracją pozycji w pliku JPK_KR a numeracją pozycji w dzienniku dokumentów z uwagi na inny algorytm nadawania tych pozycji. Pozycje dziennika dokumentów nadawane są chronologicznie, narastająco od początku roku w momencie zatwierdzania dokumentów lub zamykania miesiąca. Natomiast numeracja pozycji w pliku JPK_KR nie ma związku ze statusem dokumentów i nadawana jest w obrębie miesiąca. W związku z tym, że podstawą chronologii zapisu dziennika w pliku JPK_KR jest kolumna „NrZapisuDziennika”, a chronologia nie ma związku ze statusem dokumentu, to jest ona odmienna od chronologii zapisów w dzienniku dokumentów.

Luki w kolumnie „NrZapisuDziennika” mogły powstać w wyniku skasowania niezatwierdzonego dokumentu księgowego, ponieważ raz wykorzystany numer ID dokumentu nie może być wykorzystywany ponownie.

Liczba zapisów dziennika dokumentów powinna być zgodna z liczbą kontrolną odpowiadającą liczbie wierszy zapisów w pliku JPK_KR, a nie liczbą kontrolną wierszy dziennika w JPK (odpowiadającej liczbie dowodów księgowych).

Ponadto, jak wyjaśnił producent oprogramowania, w systemie ewidencji księgowej możliwe jest zdefiniowanie zestawień obrotów i sald, m.in. prezentujących podwójne salda na kontach księgowych. Jednocześnie w pliku JPK_KR wykazywane są obroty i salda poprzez różnicę (*per saldo*).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, należy podjąć działania mające na celu dostosowanie sposobu generowania pliku JPK_KR w sposób umożliwiający porównanie danych z danymi wynikającymi z wygenerowanych bezpośrednio z programu dzienników oraz zestawień obrotów i sald we współpracy z producentem programu finansowo-księgowego. Zwłaszcza w zakresie chronologii zapisów w pliku JPK_KR, która powinna być tożsama z dziennikiem dokumentów, a prezentowane salda powinny być zgodne z zestawieniem obrotów i sald.

(akta kontroli: tom IV str. 3-6)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Odwołanie w zakładowym planie kont w zakresie zasad ujmowania typowych dla jednostki operacji gospodarczych na kontach księgowych do publikacji książkowej, która stanowi komentarz do planu kont jednostek budżetowych i nie uwzględnia specyfiki jednostki kontrolowanej.

W Zakładowym Planie Kont w części I Zasady Ewidencji Księgowej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w pkt. 17 wskazano, że zasady ujmowania typowych operacji gospodarczych ewidencjonowanych na stronie Wn i Ma poszczególnych kont wraz z korespondencją kont przeciwstawnych, stosowane w Kancelarii Prezydent RP, wynikają z publikacji „Komentarz do planu kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych”

⁵⁵ Na dzień 19 stycznia 2022 r.

⁵⁶ Pismo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. z 1 kwietnia 2022 r.

M. Augustowskiej i W. Rupa, który stanowi integralną część zakładowego planu kont.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że zgodnie z art. 40 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości z uwzględnieniem szczególnych zasad rachunkowości dla jednostek sektora finansów publicznych⁵⁷. Dodała ponadto, że publikacja książkowa, do której odwołano się w Zarządzeniu Nr 14 opiera się na stanie prawnym rozporządzenia o rachunkowości i stanowi komentarz do planu kont dla jednostek budżetowych, a także określa zasady ujmowania typowych dla Kancelarii Prezydenta RP operacji gospodarczych i w sposób uprawniony została wymieniona w wewnętrznych zasadach rachunkowości. W ocenie Dyrektora Generalnej, przyjęcie takiego rozwiązania służy jak najszerszemu omówieniu określonych zagadnień rachunkowych i minimalizuje mogące się pojawić ewentualne wątpliwości interpretacyjne.

(akta kontroli: tom III str. 200)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje możliwości powoływania się na wskazaną publikację książkową w wewnętrznych zasadach rachunkowości jednostki jako elementu dodatkowego o charakterze pomocniczym. Zaznacza jednocześnie, że wskazana publikacja książkowa stanowi komentarz do planu kont dla ogółu jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych w zakresie występujących w nich operacji gospodarczych, a nie, jak wskazała Dyrektor Generalna, typowych dla Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przy czym obowiązek posiadania dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w tym m.in. zakładowego planu kont, wynika wprost z przepisów art. 10 ustawy o rachunkowości i ma na celu określenie i stosowanie procedur oraz rozwiązań właściwych dla danej jednostki, dostosowanych do jej specyfiki i potrzeb. Określając w załączniku Nr 3 do rozporządzenia o rachunkowości plan kont dla jednostek budżetowych wraz z opisem zasad ujmowania operacji gospodarczych i wskazaniem kont korespondujących, dodatkowo zobowiązano jednostki budżetowe do ustalenia zakładowego planu kont (§ 20 ust. 1 rozporządzenia o rachunkowości). Przepis ten stanowi dodatkowo, że zakładowy plan kont powinien zapewnić możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że każda jednostka budżetowa jest zobowiązana do stosowania przepisów uor, w tym także w zakresie spełnienia wymogów określonych dla zakładowego planu kont, pomimo że w rozporządzeniu o rachunkowości określono plan kont dla jednostek budżetowych.

2. Przyjęte w obowiązujących w KPRP Zasadach rachunkowości regulacje dotyczące terminów przekazywania dokumentów do komórki finansowej nie gwarantują stosowania zasady memoriału wynikającej z art. 6 ustawy o rachunkowości.

W zpk w części I Zasady Ewidencji Księgowej w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w pkt. 9 ppkt 1 lit. a określono, że za datę księgowania (datę, pod jaką księguje się dowód w księgach rachunkowych), w przypadku faktur, rachunków, not (zewnętrznych), rachunków kosztów podróży służbowych czy też innych dyspozycji płatniczych przyjmuje się datę zatwierdzenia dokumentu księgowego bądź datę ostatniego dnia miesiąca, jeżeli operacja gospodarcza dotyczy danego miesiąca, a dokument wpłynął do sekretariatu

⁵⁷ Dalej: rozporządzenie o rachunkowości.

Biura Finansowego z opisem merytorycznym do trzeciego dnia następnego miesiąca i został zatwierdzony. W § 4 ust. 10 Zasad (polityki) rachunkowości⁵⁸ określono, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego ujmuje się dowody księgowe, które wpłynęły do sekretariatu Biura Finansowego do trzeciego dnia następnego miesiąca, a dotyczą tego okresu sprawozdawczego i zostały zatwierdzone.

Natomiast w § 16 ust. 4 Instrukcji obiegu i kontroli finansowej dokumentów finansowo-księgowych⁵⁹ określono, że dowody opisane i sprawdzone, z kompletem niezbędnych załączników, należy dostarczyć do sekretariatu Biura Finansowego nie później niż na trzy dni przed upływem terminu zapłaty, nie uwzględniając zasady memoriału określonej w art. 6 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli: tom III str. 288-294 plik 001; tom IV str. 23, 41, 70)

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że graniczna data ujmowania dowodów księgowych do danego okresu sprawozdawczego została określona jako data wpływu dokumentów do sekretariatu Biura Finansowego w celu zapewnienia niezbędnego czasu na kontrolę formalno-rachunkową dokumentów oraz ich ewidencję, a następnie weryfikację ksiąg przed sporządzeniem sprawozdań. Dokumenty, które wpłyną do ww. komórki organizacyjnej po wyznaczonej dacie, są kwalifikowane do kolejnego miesiąca sprawozdawczego.

Dyrektor Generalna wyjaśniła dodatkowo, że operacje gospodarcze dotyczące danego roku sprawozdawczego ujmowane są w księgach rachunkowych zgodnie z ustawą o rachunkowości, co w konsekwencji powoduje, że wszystkie dowody księgowe, które wpłynęły do jednostki do dnia sporządzenia sprawozdań rocznych, ujmowane są w księgach rachunkowych roku, w którym operacja gospodarcza miała miejsce.

Jednocześnie Dyrektor Generalna uzasadniła, że przyjęty termin przekazania dowodów księgowych do Biura Finansowego, tj. nie później niż trzy dni przed upływem terminu zapłaty, jest optymalny. Tworzenie regulacji, które mogłyby być niemożliwe do wypełnienia, tj. w szczególności określenie jednego terminu wpływu do Biura Finansowego dla wszystkich sprawdzonych pod względem merytorycznym oraz podpisanych dowodów, w odniesieniu do daty wpływu tych dokumentów do jednostki, jest niemożliwe, z uwagi na indywidualny czas, który pracownicy merytoryczni powinni poświęcić na dokonanie należytej kontroli oraz skompletowania wszystkich niezbędnych załączników. Dokumenty są przekazywane bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli: tom III strona 198-200)

W wyniku badania dowodów księgowych stwierdzono dwa przypadki dokumentów, które zostały przekazane do Sekretariatu Biura Finansowego zgodnie z terminami określonymi w polityce rachunkowości (nie później niż trzy dni przed terminem płatności) i nie zostały ujęte do okresu sprawozdawczego, pomimo że jeden dokument wpłynął do Kancelarii Prezydenta RP 16 kwietnia 2021 r. i dotyczył typowej operacji gospodarczej zakupu energii elektrycznej – dokument został przekazany do Biura Finansowego 6 maja 2021 r.⁶⁰ Drugi dokument wpłynął do jednostki 20 sierpnia 2021 r. i został przekazany do Biura Finansowego 7 września 2021 r. – dokument dotyczył typowej dla jednostki

⁵⁸ Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 14.

⁵⁹ Załącznik Nr 3 do Zarządzenia Nr 14.

⁶⁰ Akceptacja pod względem merytorycznym – 4 maja 2021 r. oraz 5 maja 2021 r., kontrola formalno-rachunkowa – 6 maja 2021 r., zatwierdzenie – 11 maja 2021 r.

operacji gospodarczej rozliczenia usług świadczonych przez Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta RP⁶¹.

(akta kontroli: tom III str. 351-373)

Dyrektor Biura Szefa Kancelarii Prezydenta RP wyjaśniła, że faktura dotycząca zakupu energii elektrycznej dotyczyła ośmiu punktów poboru zlokalizowanych w różnych obiektach oraz dodatkowo wymagała dokonania rozliczeń dla podmiotów, którym kancelaria Prezydenta RP użycza i wynajmuje powierzchnie. Po otrzymaniu faktura zostaje sprawdzona merytorycznie pod kątem zgodności z umową, taryfą oraz stanem liczników. Jak zaznaczyła, weryfikacja odbywa się przy zachowaniu optymalizacji realizacji pozostałych zadań biura. Po rozliczeniu faktura była przekazana do Biura Bezpieczeństwa Narodowego w celu potwierdzenia rozliczenia kosztów.

Faktura dotycząca usług świadczonych przez COKPRP wymaga dużego nakładu pracy. Po przekazaniu faktury korygującej, w ciągu tygodnia (zwykle dwa-cztery dni robocze) pracownicy COKPRP przekazują do Biura Administracyjnego wiele szczegółowych zestawień wraz z kopiami faktur w zakresie miejsca powstawania kosztów. Kontrola merytoryczna jest wieloetapowa, a czas weryfikacji faktury korygującej w każdym miesiącu jest różny i zależy od wielu czynników, m.in. od terminu dostarczenia dodatkowej dokumentacji przez COKPRP oraz czynności sprawdzających dokonywanych przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego oraz Biuro Polityki Międzynarodowej. Dyrektor Biura Szefa Kancelarii Prezydenta RP dodała, że jednym z czynników, od których uzależniony jest czas dokonania weryfikacji faktur, jest ilość bieżących zadań realizowanych w danym momencie przez Biuro Administracyjne. Głównym kryterium właściwego obiegu dokumentów w jednostce jest rzetelna, skuteczna i efektywna kontrola dokumentów oraz terminowa realizacja zobowiązań i należności, co ma wpływ na wykonanie budżetu państwa w części dysponenta. Wszystkie zobowiązania są realizowane zgodnie z terminami płatności.

(akta kontroli: tom III str. 309-311)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ustalone regulacje wewnętrzne w ww. zakresie kontroli i obiegu dokumentów finansowych stwarzają ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie stosowania przez jednostkę zasady memoriału, wynikającej z przepisów art. 6 ustawy o rachunkowości, co może mieć negatywny wpływ na dane wykazywane w sprawozdaniach miesięcznych sporządzanych przez KPRP.

Wewnętrzna organizacja obiegu dokumentów finansowych oraz liczba zadań realizowana przez komórki merytoryczne Kancelarii nie może stanowić przesłanki do ujmowania operacji gospodarczych w okresie sprawozdawczym innym niż ten, którego zdarzenia dotyczą, w momencie gdy dokument potwierdzający daną operację jest już w posiadaniu Kancelarii. Ujęcie w ewidencji księgowej operacji gospodarczej w późniejszym okresie sprawozdawczym niż ten, którego operacja dotyczy, może mieć miejsce wyłącznie w przypadku wystąpienia okoliczności, na które jednostka nie miała wpływu, a za które nie można uznać przyjętego wewnętrznie obiegu dokumentów oraz czynności kontrolnych (kontrola merytoryczna, kontrola formalno-rachunkowa, zatwierdzenie dokumentu). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, data decydująca o ujęciu danej operacji w okresie sprawozdawczym powinna być precyzyjnie określona w przepisach wewnętrznych w taki sposób,

⁶¹ Akceptacja pod względem merytorycznym – 3 września 2021 r., 6 września 2021 r. oraz 7 września 2021 r., kontrola formalno-rachunkowa – 7 września 2021 r., zatwierdzenie – 9 września 2021 r.

aby umożliwić dokonanie czynności kontrolnych i weryfikacyjnych oraz ujęcie dowodów w ewidencji księgowej stosownie do dyspozycji wynikającej z przepisów art. 6 ustawy o rachunkowości. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne jest, aby w instrukcji obiegu i kontroli finansowej dokumentów finansowo-księgowych określić czas, w jakim poszczególne czynności powinny zostać dokonane (kontrola merytoryczna, kontrola formalno-rachunkowa) w celu ujęcia dowodów w ewidencji księgowej zgodnie z przepisami uor, poczynając od daty wpływu dokumentu do jednostki. Komunikacja pomiędzy komórkami organizacyjnymi jednostki powinna być zorganizowana w taki sposób, aby umożliwiała terminowe wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych, zgodnie z przepisami części D pkt 17 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.⁶² w jednostce należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki.

Określenie obowiązku przekazania dokumentów w odniesieniu do terminu zapłaty może skutkować, zdaniem NIK, zwłoką w wykonaniu poszczególnych czynności kontrolnych. Najwyższa Izba Kontroli nie wyklucza ustanowienia w dokumentacji wewnętrznej regulującej zasady rachunkowości rozwiązań szczególnych (incydentalnych) na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń, np. dotyczących skomplikowanych operacji gospodarczych, jednak nie mogą stanowić normy dla typowych operacji gospodarczych występujących w jednostce.

3. Błędne wskazywanie w zapisach księgowych dat operacji gospodarczych w zakresie ewidencji zaangażowania.

Z analizy zapisów księgowych oraz odpowiadających im dowodów księgowych wynika, że data operacji gospodarczej wskazywana jest przez operatora wprowadzającego zapisy do systemu finansowo-księgowego. Powtarzające się przypadki błędnie wskazanej daty operacji gospodarczych, które wynikają z wewnętrznych dowodów księgowych (PK), świadczą o niewłaściwej interpretacji tej pozycji zapisu oraz konieczności przeprowadzenia instruktażu w powyższym zakresie.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że na kwiecień 2022 r. zaplanowano serię szkoleń wewnętrznych dla pracowników Biura Finansowego uczestniczących w procesie rachunkowości, celem przypomnienia i utrwalania zasad wprowadzania zapisów księgowych w programie finansowo-księgowym.

(akta kontroli: tom III str. 245)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że zapisy księgowe wynikające z jednego, wewnętrznego dowodu księgowego⁶³ zostały zaewidencjonowane z różną datą operacji gospodarczej. Data operacji gospodarczej dla 15 zapisów była późniejsza niż data, pod jaką operacja gospodarcza została ujęta.

W przypadku ewidencji zaangażowania wydatków powtarzających się w trakcie roku, w szczególności dotyczących wydatków płacowych oraz usług świadczonych na rzecz jednostki przez Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta RP, które zostały zaangażowane w wysokości przewidywanych wydatków w roku, stwierdzono, że zaangażowanie zostało ujęte z datą późniejszą niż ewidencja zobowiązania oraz wydatku.

(akta kontroli: tom III str. 315-316, 334-350, 288-294 plik 006, 034)

⁶² Dz. Urz. Min. Fin. z 2009 r. Nr 15, poz. 84; dalej: Standardy kontroli zarządczej.

⁶³ Dokument nr 24/195/01/2021 PK-Zaangażowanie pozycje dziennika 2221-2236.

Dyrektor Biura Szefa Kancelarii Prezydenta RP wyjaśniła, że zgodnie z załącznikiem Nr 2 do Polityki Rachunkowości (Zakładowy plan kont) za datę księgowania przyjmuje się w przypadku pozostałych poleceń księgowania (PK zaangażowanie) – datę wystawienia bądź datę ostatniego dnia miesiąca, jeżeli operacje dotyczą danego miesiąca a dokument został wystawiony w kolejnym miesiącu. Data operacji gospodarczej wynikająca z dokumentu 24/195/01/2021 została oznaczona na 31 stycznia 2021 r., uwzględniając, iż całoroczną kalkulację wydatków płacowych sporządzono 9 lutego 2021 r., a 8 lutego 2021 r. naliczono dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2020 r. (po ogłoszeniu ustawy budżetowej na 2021 r.), stąd została przyjęta data ostatniego dnia właściwego miesiąca sprawozdawczego.

W szczegółowych pozycjach zapisów dokumentu 24/195/01/2021 pozostała data operacji gospodarczej, kiedy zakończono rejestrację dokumentu (data automatyczna), nie miało to jednak wpływu na prawidłowość rozliczeń i sprawozdań.

Zaangażowanie wydatków budżetowych zaewidencjonowane na podstawie dowodu 24/192/01/2021⁶⁴ dokonano z datą operacji gospodarczej 31 stycznia 2021 r., uwzględniając, że całoroczną kalkulację wydatków na 2021 r. sporządzono w lutym 2021 r. (po ogłoszeniu ustawy budżetowej). Przyjęta data operacji gospodarczej determinowana była okolicznościami zdarzenia i posiadaną dokumentacją.

Dyrektor Biura Szefa Kancelarii Prezydenta RP wyjaśniła dodatkowo, że w zakresie zaangażowania planu wydatków płacowych na podstawie umów ciągłych oraz usług ciągłych COKPRP nie ma regulacji prawnych, które wskazywałyby przyjęcie konkretnej daty operacji gospodarczej.

W przypadku zaangażowania zaewidencjonowanego na podstawie dowodu księgowego nr 24/1522/11/2021⁶⁵ z 15 listopada 2021 r. pracownik przyjął jako datę operacji gospodarczej dzień zakończenia planowanej wizyty zagranicznej, a nie datę wykonania dyspozycji pieniężnej na rzecz placówki zagranicznej. Omyłka nie była istotna, a zaprezentowane dane w zakresie zaangażowania w sprawozdaniu za listopad były właściwe.

(akta kontroli: tom III str. 306-307, 309)

W ocenie NIK, z uwagi na fakt, że data operacji jest jednym z podstawowych elementów zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 uor), jednostka powinna podjąć działania w zakresie prawidłowej rejestracji operacji gospodarczych w księgach rachunkowych.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę roczne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r.

Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, poprawnie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz terminowo. Sporządzone korekty sprawozdań rocznych miały na celu przedstawienie możliwie pełnego obrazu jednostki w zakresie zobowiązań oraz należności. Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze ksiąg rachunkowych nie miały wpływu na rzetelność oraz wiarygodność sprawozdań. Przyjęty w jednostce system kontroli zarządczej zarówno w obszarze ksiąg rachunkowych, jak i sprawozdawczości w sposób racjonalny zapewniał prawidłowość ich sporządzania.

⁶⁴ Zaangażowanie wydatków z tytułu usług świadczonych przez COKPRP.

⁶⁵ Poz. dz. 36233-36238.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie w jednostce kontrolowanej ksiąg rachunkowych. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie wewnętrznych regulacji dotyczących szczegółowego opisu operacji gospodarczych ujmowanych na kontach prowadzonych dla jednostki oraz zdefiniowania dat ujmowania dowodów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych nie wpływały jednak na rzetelność ksiąg rachunkowych. Podobnie nieprawidłowości dotyczące przede wszystkim daty operacji gospodarczej zaangażowania, które wynikały z błędnej interpretacji tej daty, nie wpływały na rzetelność ksiąg rachunkowych. Dowody księgowe były ujmowane we właściwych okresach sprawozdawczych, zgodnie z polityką rachunkowości. W zakresie ewidencji dochodów, wydatków, zobowiązań oraz należności nie stwierdzono nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę ustanowienia efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych determinujących działania nadzorcze w zakresie rzetelnego rejestrowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych ze szczególnym uwzględnieniem poprawności ujmowanych dat operacji gospodarczych.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Opisanie w zakładowym planie kont, stanowiącym załącznik do przyjętej w jednostce Polityki rachunkowości, zasad ujmowania typowych operacji gospodarczych ewidencjonowanych na stronie Wn i Ma poszczególnych kont wraz z korespondencją kont przeciwstawnych, charakterystycznych dla kontrolowanej jednostki.
2. Wprowadzenie uregulowań w wewnętrznych procedurach (Polityce rachunkowości oraz zasadach obiegu dokumentów) w zakresie terminów przekazywania dowodów księgowych do komórki finansowej, z uwzględnieniem zasady memoriału.
3. Podjęcie działań nadzorczych w zakresie prawidłowości ewidencji księgowej zaangażowania, ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości wprowadzania dat operacji gospodarczej.

VI. 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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁶⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

⁶⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, kwietnia 2022 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

...../.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis