



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2010 r.

Pani
Janina Maria Popowska
Prezes
Głównego Urzędu Miar

P/09/055
KGP-4100-08-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust.1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Głównym Urzędzie Miar (zwanym dalej GUM lub Urząd), kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 roku w części 64.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 13 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Pani Prezes niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 64 – Główny Urząd Miar.

1. Zrealizowane w 2009 r. dochody budżetu państwa w części 64 (w dziale 750 Administracja publiczna) w wysokości 76 479 tys. zł były niższe od zaplanowanych w *ustawie budżetowej na rok 2009*³ (86 750 tys. zł) o 10 271 tys. zł. Plan wykonano na poziomie 88,2%.

W wysokości niższej niż planowana w 2009 r. dochody zostały zrealizowane przez dysponentów III stopnia, tj. Okręgowe Urzędy Miar (dalej OUM) i Okręgowe Urzędy

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 58 ze zm.).

Probiercze (dalej OUP). Podmioty te, ujęte w rozdziale 75007 – *Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej* wykonały dochody w łącznej kwocie 64 694 tys. zł, tj. 82,7% zaplanowanej kwoty 78 250 tys. zł. Centrala GUM planowane dochody wykonała w 138,6%, tj. w kwocie 11 785 tys. zł wobec zaplanowanej 8 500 tys. zł.

Badaniem szczegółowym objęto kwotę 212,6 tys. zł⁴ dochodów zrealizowanych w Centrali GUM. NIK stwierdziła, że dochody budżetu państwa w części 64 były przez Prezesa GUM rzetelnie pobierane i ewidencjonowane oraz przekazywane na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*⁵.

Zaległości netto w GUM wpływające na zmniejszenie dochodów według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 4 074 tys. zł i były wyższe o 11,2% od stanu tych zaległości na koniec 2008 r. (3 663 tys. zł). Przyczyną tego stanu był wzrost zaległości netto głównie w § 069 – *Wpływy z różnych opłat* o 379 tys. zł, tj. o 14,4% w stosunku do roku 2008⁶. Wzrost zaległości netto w 2009 r. nastąpił u dysponentów III stopnia, a głównie w OUM w Warszawie (kwota 229 tys. zł) i OUM w Bydgoszczy (kwota 139 tys. zł).

Windykację zaległości budżetowych, w ramach posiadanych uprawnień, prowadzono bez zastrzeżeń.

1.1. NIK przyjmując argumenty w sprawie niewykonania planu dochodów zawarte w wyjaśnieniach Dyrektora Biura Budżetowego⁷, wskazujące na ograniczanie przez podmioty gospodarcze liczby przyrządów pomiarowych poddawanych wzorcowaniu, stwierdza jednocześnie, że jedną z istotnych przyczyn niewykonania dochodów przez OUM było uwzględnienie podwyższenia jednostkowych opłat w wyniku zakładanej nowelizacji *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy*⁸.

Niezmieniona od 2004 r. wysokość opłat za czynności urzędowe miar została wskazana przez dysponenta części 64 jako jedna z przyczyn niewykonania planowanych dochodów w 2009 r. (a także w 2008 r.). W świetle wprowadzonych zasad konstruowania planu dochodów GUM na 2009 r. uzasadnienie takie nie powinno mieć miejsca.

⁴ Kwota zbadana stanowiła 1,8% dochodów zrealizowanych w Centrali GUM.

⁵ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁶ W 2008 r. kwota 3 264 tys. zł.

⁷ Wyjaśnienia z dnia 15 marca 2010 r. wz. Dyrektora Generalnego GUM.

⁸ Dz. U. Nr 229, poz. 2309 ze zm.

Pismo Dyrektora Generalnego z dnia 22 lipca 2008 r.⁹ do Dyrektorów OUM i OUP dotyczące opracowania projektów planów finansowych dla poszczególnych Okręgowych Urzędów nakazywało ich Dyrektorom ustalanie kwoty planowanych na 2009 r. dochodów w porozumieniu z Biurem Rozwiązań Systemowych w GUM (dalej: BRS). NIK zwraca uwagę na brak skuteczności przyjętego rozwiązania mającego usprawnić proces planowania dochodów. Dyrektor BRS wyjaśnił¹⁰, że poza informacjami dotyczącymi aktualnego stanu prac nad *rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie opłat* nie posiadał żadnych dodatkowych informacji pozwalających na zaprojektowanie dochodów terenowej administracji miar i probierczej bardziej precyzyjnie, niż mogą to zrobić Dyrektorzy OUM i OUP. W związku z powyższym Dyrektor BRS przyjął zasadę, że deklarowane przez Dyrektorów OUM i OUP dochody nie będą kwestionowane przez BRS, jeśli prognoza nie będzie uwzględniać wzrostu opłat z tytułu ewentualnego wejścia w życie nowego *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie opłat*.

Pięciu Dyrektorów OUM¹¹ przy planowaniu dochodów wzięło pod uwagę podwyższenie stawek opłat. W wyjaśnieniach podkreślili fakt, że ich zdaniem biorąc pod uwagę zawansowanie prac nad projektem rozporządzenia, jego wejście w życie co najmniej w drugiej połowie 2009 r. było realne. Ponadto Dyrektorzy OUM w Poznaniu i Warszawie wyjaśnili, że nie wpłynęły żadne zalecenia BRS, które wskazywałyby na niezasadność brania pod uwagę zmiany rozporządzenia, a Dyrektor OUM w Łodzi wyjaśnił, że przy planowaniu dochodów zgodnie z sugestiami BRS brał pod uwagę planowaną od kilku lat zmianę opłat za czynności administracji miar, które miały według zapewnień Kierownictwa GUM wzrosnąć średnio o około 14,7%. Mimo to BRS nie zakwestionował kwot dochodów planowanych przez ww. OUM.

Zdaniem NIK, w procesie planowania dochodów – pomimo jasno sformułowanego stanowiska Dyrektora Generalnego GUM – nie doszło do realnego uzgodnienia ich kwot z BRS. Z kolei nierzetelność w zakresie uzgodnień dotyczących nieuwzględniania w planie dochodów zmiany rozporządzenia miała realny wpływ na przeszacowanie dochodów GUM.

⁹ Pismo znak BB-032-624/AC/2008 podpisane przez Dyrektora Biura Budżetowego wz. Dyrektora Generalnego GUM.

¹⁰ Wyjaśnienia z dnia 22 stycznia 2010 r.

¹¹ Dyrektorzy OUM w Bydgoszczy, Gdańsku, Łodzi, Poznaniu i Warszawie.

1.2. Przekazany przez Ministra Finansów do uzgodnień międzyresortowych w dniu 23 grudnia 2008 r. projekt opisanego rozporządzenia¹² został z inicjatywy GUM zastąpiony przez kolejny projekt tego rozporządzenia przekazany przez Panią Prezes do Ministra Finansów w dniu 19 sierpnia 2009 r. Zmiana projektu wynikała z dezaktualizacji wskaźnika o jaki przeszacowano poprzednie opłaty, a ponadto w nowym projekcie uwzględniono wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r. zmieniający zasady poboru opłat za legalizację wodomierzy. Jak wyjaśnił¹³ Dyrektor BRS, podczas prac nad wersją projektu z roku 2008 BRS nie posiadało wiedzy na temat istnienia tego wyroku i dopiero podczas dalszych prac powzięło informację na temat treści wyroku, a konsekwencją tego była decyzja o wprowadzeniu do projektu rozporządzenia zmian mających na celu dostosowanie jego treści do opinii NSA zawartych w uzasadnieniu wyroku.

NIK stwierdza, że opóźnienia w nowelizacji *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie opłat* wynikają ze zgłoszenia przez Prezesa GUM nowego projektu rozporządzenia. Nie kwestionując uzasadnienia nowego projektu, NIK stoi na stanowisku, że najistotniejszą kwestią tej nowelizacji była i jest zmiana cennika opłat, która ma zapewnić budżetowi państwa wzrost wpływów. Powtórzenie całej ścieżki legislacyjnej dla nowego projektu rozporządzenia nie służyło dobrze temu celowi. NIK zwraca uwagę, że prace w GUM nad nowelizacją rozporządzenia rozpoczęły się w dniu 12 kwietnia 2006 r. decyzją Nr 3 Prezesa GUM w sprawie powołania zespołu ds. nowelizacji *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie opłat*, a więc cztery lata temu.

2. Wydatki w części 64 – Główny Urząd Miar ustalono w *ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009*¹⁴ w wysokości 122 082 tys. zł. W ciągu roku kwota ta została zwiększona środkami z rezerw celowych o łączną kwotę 754 tys. zł, tj. do kwoty 122 836 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 122 775 tys. zł, tj. 99,95% kwoty w planie po zmianach.

Ministerstwo Finansów przekazało w 2009 r. na rachunek GUM łącznie 122 836 tys. zł. Niewykorzystane środki budżetowe w wysokości 61 tys. zł zostały zwrócone na rachunek budżetu państwa w dniu 19 stycznia 2010 r., tj. zgodnie z terminem określonym w § 14 ust. 5 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*.

¹² W dniu 18 kwietnia 2008 r. Prezes GUM przekazała do Ministra Finansów projekt *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy* wraz z uzasadnieniem proponowanych zmian i projektem oceny skutków regulacji z prośbą o wszczęcie prac legislacyjnych

¹³ Wyjaśnienia z dnia 22 marca 2010 r.

¹⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 128 poz. 1057.

Środki z rezerwy celowej wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na sfinansowanie odprawy emerytalnej, dodatków służby cywilnej, dodatków specjalnych wraz z pochodnymi dla członków korpusu służby cywilnej, a niewykorzystana kwota 18,7 tys. zł została zwrócona w obowiązującym terminie na rachunek budżetu państwa.

W wyniku przeniesień wydatków pomiędzy rozdziałami klasyfikacji budżetowej decyzjami Prezesa GUM, plan wydatków w rozdziale 75001 uległ zmniejszeniu o 485 tys. zł, która zwiększyła plan wydatków w rozdziale 75007. Kwota przeniesień stanowiła 0,4% przyznanej w 2009 r. GUM kwoty wydatków. NIK nie zgłasza zastrzeżeń odnośnie celowości i legalności dokonywanych przeniesień wydatków.

Struktura wydatków części 64 przedstawiała się następująco: 122 774 tys. zł w dziale 750 – *Administracja publiczna* oraz 1 tys. zł w dziale 752 – *Obrona narodowa*. W dziale 750 – *Administracja publiczna* największą kwotę wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne w kwocie 100 517 tys. zł, tj. 81,9% całości wydatków działu 750.

W Centrali GUM zbadano wydatki majątkowe¹⁵ na łączną kwotę 674,7 tys. zł¹⁶, co stanowiło 64,7% kwoty wydatków poniesionych na te cele (1 043 tys. zł). NIK nie zgłasza zastrzeżeń do celowości zakupów, przestrzegania *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*¹⁷, terminowości zapłaty za dostarczone towary lub usługi, zabezpieczenia środków finansowych na zakup towarów lub usług.

3. Łączne wydatki na wynagrodzenia w części 64 wyniosły 86 502 tys. zł i stanowiły 99,9% wielkości planowanej po zmianach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenie rocznego) wyniosło 4 345 zł i w porównaniu do 2008 r. (3 910 zł) wzrosło o 11,1%.

W porównaniu do 2008 r. przeciętne zatrudnienie w 2009 r. (1 659 osób) było niższe o 50 osób, tj. o 2,9%, zaś w porównaniu do planowanego limitu zatrudnienia (1 791 etatów) było niższe o 132 osoby¹⁸, tj. o 7,4%.

Jak wyjaśniła¹⁹ Dyrektor Biura Budżetowego do stanu zatrudnienia nie wlicza się osób będących na urloпах bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich oraz zasiłkach

¹⁵ Zbadano wydatki na: modernizację i rozbudowę stanowiska wzorca pomiarowego jednostki ciśnienia akustycznego na kwotę 592,9 tys. zł, zakup kamery odpornej na promieniowanie do komory GTM na kwotę 39,3 tys. zł oraz dostawę i montaż panelu z filtrami do komory GTM na kwotę 42,5 tys. zł.

¹⁶ Wydatki wybrane metodą MUS – kwota zbadanych wydatków stanowiła 16,9% kwoty całości wylosowanych wydatków.

¹⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

¹⁸ Przeciętne zatrudnienie w części 64 wyniosło w 2009 r. 1 659 osób (z tego w Centrali GUM 341 osób, a u dysponentów III stopnia 1 318 osób).

¹⁹ Wyjaśnienia z dnia 15 marca 2009 r. wz. Dyrektora Generalnego GUM.

chorobowych, tj. osób, które nie otrzymują za dany okres wynagrodzenia od zakładu pracy. Niewliczanie do stanu zatrudnienia pracownika nieobecnego z przyczyn usprawiedliwionych miało umożliwić zatrudnienie pracownika na zastępstwo, nie powodując przekroczenia limitów zatrudnienia. Jednak z uwagi na długotrwałość procesu obsady stanowiska w przypadku służby cywilnej – także przy zatrudnianiu na zastępstwo muszą być zastosowane pełne procedury postępowania – w praktyce procedury naboru kończą się w czasie, gdy „właściwy” pracownik powraca na stanowisko. Ponadto osoba, która z wyżej wymienionych przyczyn nie wchodzi do stanu zatrudnienia do sprawozdania Rb-70, w każdej chwili ma prawo powrotu, a pracodawca zobligowany jest niezwłocznie wyznaczyć mu stanowisko pracy, zwłaszcza dotyczy to osób przebywających na urloпах macierzyńskich i wychowawczych. Na niepełne wykorzystanie planowanego zatrudnienia w 2009 r. miały wpływ również ruchy kadrowe, m.in. związane z odejściem pracowników na emeryturę lub rentę.

W centrali GUM przeciętne zatrudnienie w 2009 r. w porównaniu do planowanego limitu zatrudnienia było niższe o 20 osób wobec zaplanowanego 361 osób, tj. o 5,5%²⁰.

3.1. NIK negatywnie ocenia fakt, że w Centrali GUM wydatki przeznaczone na wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) w kwocie 234,2 tys. zł zostały zaksięgowane w § 4020 – *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej*. Wpłaty na PFRON powinny zostać zaksięgowane w wyodrębnionym w tym celu § 4140 – *Wpłaty na PFRON*, zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*²¹. Główna Księgowa w GUM wyjaśniła²², że z pisma Ministra Finansów z dnia 31 lipca 2008 r. znak: BP6/414/97/2008/1333 w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2009 r. wynikało, że wydatki na PFRON miały obciążać wydatki na wynagrodzenia.

NIK zwraca uwagę, że jakkolwiek treść ww. pisma mogła być odczytywana niejednoznacznie, to taki sposób realizacji zalecenia Ministra Finansów był sprzeczny

²⁰ Fluktuacja kadr w Centrali GUM w 2009 r.: ilość osób przyjętych – 35, ilość osób zwolnionych – 24, w tym z powodu: przejścia na emeryturę – 12, z upływem okresu na czas jaki umowa została zawarta – 4, przeniesienie służbowe – 2, na mocy porozumienia stron – 2, wypowiedzenie przez pracodawcę – 1, wypowiedzenie przez pracownika – 1, zgon – 1, przejście na rentę – 1. Ilość osób przebywających na urlopie macierzyńskim – 4, ilość osób przebywających na urlopie wychowawczym – 8, ilość osób przebywających na urlopie bezpłatnym – 3 i ilość osób korzystających z zasiłku rehabilitacyjnego – 1.

²¹ Dz. U. Nr 107 poz. 726 ze zm.

²² Wyjaśnienia z dnia 23 marca 2010 r.

z obowiązującymi przepisami prawa, które nakazują księgowanie wydatków na PFRON w § 4140 – *Wpłaty na PFRON*.

3.2. W 2009 r. w części 64 – GUM wynagrodzenia 3 osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (tzw. „R”) zostały ograniczone do poziomu z grudnia 2008 r., zgodnie z *ustawą z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*²³. Z tego tytułu powstały oszczędności w postaci niewykorzystanych i zwróconych środków budżetowych w kwocie 22,1 tys. zł.

4. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag w zakresie wewnętrznej kontroli finansowej w Urzędzie, z wyłączeniem przedstawionego powyżej ujmowania wpłat na PFRON, oraz audytu.

Artykuł 153 ust. 2 i 3 *ustawy o finansach publicznych*²⁴ dotyczący funkcjonowania kontroli wewnętrznej realizowany był w GUM poprzez wykonywanie: bieżącej kontroli przesyłanych przez jednostki terenowe sprawozdań, miesięcznych analiz wykonania dochodów budżetowych oraz wykorzystania środków budżetowych przez OUP i OUM oraz w cyklach kwartalnych analiz wykonania wydatków. W 2009 r. przeprowadzono kontrolę u dysponentów III stopnia, tj. w OUM w Katowicach, OUM w Gdańsku, OUM w Łodzi, OUM w Bydgoszczy i OUM w Warszawie. Ustalenia z czynności kontrolnych odzwierciedlono w protokołach z kontroli, a następnie zostały wystosowane do dyrektorów kontrolowanych urzędów wystąpienia pokontrolne, zawierające odpowiednie wnioski i zalecenia. Zadania audytowe zostały przeprowadzone terminowo i zgodnie z planem audytu.

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako rzetelne sporządzanie i ewidencjonowanie w GUM w 2009 r. dowodów księgowych oraz prowadzenie sprawozdawczości budżetowej. Z populacji dowodów księgowych dotyczących wydatków budżetowych²⁵ w łącznej kwocie 7 305 tys. zł kontroli poddano 117 dowodów księgowych w łącznej kwocie 3 987,9 tys. zł, tj. 54,6% wylosowanej próby. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Uchybienia związane z ujmowaniem wpłat na PFRON nie uzasadniają zmiany ww. oceny.

Przeprowadzony w GUM przegląd analityczny ksiąg rachunkowych wykazał uchybienia w zakresie terminowości zamykania w systemie księgowym miesięcy

²³ Dz. U. Nr 33, poz. 254.

²⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 249 poz. 2104 ze zm.

²⁵ Badanie przeprowadzono w Centrali GUM metodą MUS – za populację (zbiór wydatków) objętą badaniem przyjęto dokumenty/zapisy z datą księgowania do 31 grudnia 2009 r. włącznie, będące fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiące podstawę płatności oraz odpowiadające tym dokumentom zapisy księgowe. Ze zbioru wyłączono dokumenty/zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych wynikających ze stosunku pracy wraz z pochodnymi oraz wydatki na kwotę niższą niż 50 zł.

sprawozdawczych. Ich zatwierdzenie odbyło się po 20 dniu następnego miesiąca, tj. po dacie sporządzenia miesięcznych sprawozdań Rb w przypadku dziewięciu miesięcy 2009 roku – opóźnienia wyniosły od 2 do 18 dni.

Jak wyjaśniła²⁶ Główna Księgowa GUM, system „Rachunkowość i Finanse” stosowany w Centrali GUM posiada funkcję zablokowania miesiąca, co oznacza brak możliwości dalszego księgowania w danym miesiącu i zapewnia brak ingerencji w zapisy księgowe do czasu zamknięcia miesiąca, z czego Centrala GUM korzystała po zaksięgowaniu dokumentów dotyczących danego miesiąca a przed przystąpieniem do sporządzania sprawozdań. Niedotrzymanie terminu zamykania miesięcy miało miejsce w związku ze spiętrzeniem prac dodatkowych w Biurze Budżetowym (przygotowywanie danych finansowych dla Ministerstwa Finansów, informacji analitycznych dla komórek organizacyjnych oraz jednostek podległych), a także częstych absencji chorobowych pracowników. Podjęto działania, aby w 2010 r. termin zamykania poszczególnych miesięcy był dotrzymywany.

Sprawozdania Rb – 23, Rb – 27, Rb – 28, oraz Rb – Z i Rb – N pokazują rzetelny obraz dochodów i wydatków Urzędu w 2009 r., a także zobowiązań i należności na dzień 31 grudnia 2009 r. GUM terminowo przekazywał sprawozdania budżetowe. NIK ocenia pozytywnie przeprowadzenie okresowej inwentaryzacji.

Prawidłowo zostały przeniesione dane ze sprawozdań jednostkowych dysponentów III stopnia do sprawozdania łącznego. Nie było uchybień w terminowości składania tych sprawozdań.

6. W wyniku kontroli wybranych wydatków w § 4210 – *Zakup materiałów i wyposażenia* u dysponentów III stopnia stwierdzono, że w OUM w Łodzi wydatek na fakturę nr 385/12/2009/FVS wystawioną w dniu 31 grudnia 2009 r. za komplet klimatyzatora kanałowego na kwotę 16 091,80 zł – a więc dotyczącą wydatku majątkowego – zapłacono ze środków bieżących, co NIK ocenia negatywnie.

Faktura obejmowała dwie pozycje, tj. montaż klimatyzacji zgodnie z ofertą nr 003/2009/Um w pokoju 211 i 212, 1 komplet cena netto 3200 zł + 22% VAT (tj. 704 zł) oraz klimatyzator kanałowy, 1 komplet cena netto 13 190 zł + 22 % VAT (tj. 2901,80 zł) – łącznie kwota do zapłaty 19 995,80 zł (16 390 zł netto + 22% VAT, tj. 3605,80 zł).

Faktura została przez Dyrektora OUM w Łodzi zatwierdzona do wypłaty na łączną kwotę 19 995,80 zł z części 64, dział 750, rozdział 75007, paragraf 4210 i 4300 – *Zakup usług pozostałych* (tj. w paragrafach wydatków bieżących) i zaksięgowana na kontach 400/201.

²⁶ Wyjaśnienia z dnia 18 marca 2010 r.

Na fakturze zamieszczono opis, że w skład kompletu wchodzi następujące elementy: część zewnętrzna GW-24KJW – 3294 zł x 2, część wewnętrzna GD-24HTC – 3477 zł x 2, koszt elementów wentylacyjnych – 1274,90 zł x 2 (kanały rozprowadzające), koszt montażu 1952 zł x 2.

W OUM w Łodzi pomimo dokonania wydatku majątkowego zaksięgowano go jako wydatek ze środków bieżących, tj. niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Zgodnie bowiem z *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*²⁷, gdy mamy do czynienia ze środkami trwałymi, których wartość początkowa w dniu przyjęcia do używania jest wyższa od kwoty określonej w art. 16f ust. 3 *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*²⁸, tj. od kwoty 3500 zł, wydatek taki kwalifikowany jest do zakupów inwestycyjnych klasyfikowanych w paragrafach 606, 608, 612, 614 z odpowiednią czwartą cyfrą (wydatek majątkowy).

Zgodnie z art. 148 *ustawy o finansach publicznych* – obowiązującej na dzień dokonania wydatku – dysponenti części budżetowych mogli dokonywać przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, ale przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych wymagało zgody Ministra Finansów.

W dniu 29 grudnia 2009 r. Prezes GUM decyzją Nr 6/BB dokonała przeniesienia wydatków pomiędzy rozdziałem 75001 a rozdziałem 75007 i m.in. zwiększyła § 4210 o kwotę 16 000 zł w rozdziale 75007 zgodnie z wnioskiem Dyrektora OUM z Łodzi z dnia 28 grudnia 2009 r. Wniosek odnosił się do środków bieżących, a nie majątkowych, w związku czym Prezes GUM nie wystąpiła o zgodę do Ministra Finansów na przeniesienie polegające na zwiększeniu wydatków majątkowych.

Zgodnie z art. 11 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*²⁹ naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia.

Dyrektor OUM w Łodzi wyjaśnił³⁰, że zgodnie z uzyskaną ofertą wartość żadnego z elementów zakupu nie przekraczała kwoty 3 500 zł, a tym samym żaden z nich nie kwalifikował się jako zakup inwestycyjny z paragrafu 606, 608, 612, 614. W związku z tym

²⁷ Dz. U. Nr 107 poz. 726 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.

³⁰ Wyjaśnienia z dnia 24 marca 2010 r.

rozpoczął starania w GUM o przyznanie dodatkowych środków na ten cel, które otrzymał w grudniu 2009 r. Zakup został zrealizowany zgodnie z fakturą 385/12/2009/FVS, której pozycja 2 dotyczy elementów klimatyzatora oraz części montażowych i wentylacyjnych.

Główna Księgowa OUM w Łodzi wyjaśniła³¹, że do urzędu wpłynęła oferta. Po jej otrzymaniu stwierdziła, że w przedstawionej ofercie zostały wymienione wartości, które nie przekraczają kwoty wymienionej w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, tj. 3500 zł. Na fakturze kontrahent zapisał wszystkie pozycje, które występowały w ofercie jako jeden komplet, wyszczególniając tylko koszt montażu. Główna Księgowa wyjaśniła również, że biorąc pod uwagę ofertę, którą złożyła firma zajmująca się sprzedażą oraz instalacją klimatyzatorów, zastosowała się do *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* i zakup został ujęty w § 4210 i 4300. Klimatyzatory zostały zainstalowane, wystawiono dokumenty OT i zostały zaksięgowane na koncie 013 – Pozostałe środki trwałe. Zobowiązanie zostało zapłacone, wystawiony został dokument, który świadczy o zaewidencjonowaniu w księgach Urzędu. Główna Księgowa wyjaśniła, że opierając się na dokumentach źródłowych (oferta) podjęła decyzję, że te klimatyzatory zostały zaklasyfikowane w §4210, a koszt ich zamontowania w § 4300.

Zarówno z wyjaśnień³² złożonych w trakcie postępowania kontrolnego, jak i z wyjaśnień³³ złożonych w trybie art. 59 *ustawy o NIK* wynika, że zakup klimatyzatorów był dla jednostki niezbędny, z czym NIK nie polemizuje. Jednak nie zmienia to faktu, że wydatek został dokonany bez stosownego upoważnienia.

Zarówno opis faktury, jak i oferta, nie budzą wątpliwości, że dokonano zakupu dwóch klimatyzatorów za cenę przekraczającą 3500 zł za każdy. Powołanie się na ofertę z opisem poszczególnych części, z których każda nie przekracza kwoty 3500 zł nie może być brane przez NIK pod uwagę jako wyjaśnienie nieprawidłowo zaksięgowanego wydatku z tego powodu, że żadna z opisanych części nie jest w stanie funkcjonować jako samodzielne urządzenie – dopiero całość części tworzy klimatyzator, który jako wydatek przekraczający 3500 zł powinien zostać zaksięgowany jako wydatek majątkowy.

7. NIK zwraca uwagę na uchybienia w zakresie realizacji obowiązków wynikających z art. 8 ust. 3 *ustawy z dnia 6 września 2002 r. o dostępie do informacji publicznej*³⁴.

³¹ Wyjaśnienia z dnia 25 marca 2010 r.

³² Wyjaśnienia z dnia 24 marca 2010 r. oraz wyjaśnienia z dnia 25 marca 2010 r.

³³ Wyjaśnienia z dnia 31 marca 2010 r.

³⁴ Dz. U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.

Z ustaleń kontroli wynika, że na dzień 8 marca 2010 r. na stronie internetowej Urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) nie było informacji o przeprowadzonych kontrolach NIK za lata 2006-2008.

Udostępnianie informacji przez GUM na wniosek, nie zwalnia z obowiązku zamieszczania informacji o wynikach kontroli na stronie BIP.

Dyrektor Biura Gabinetu Prezesa w GUM wyjaśnił³⁵, że niezwłocznie po sugestii dotyczącej zamieszczenia wyników kontroli NIK, w dniu 10 marca 2010 r. Urząd udostępnił je na stronie BIP. Zapewnił również, że Gabinet Prezesa będzie sukcesywnie w miarę otrzymywania raportów z NIK zamieszczał na stronie BIP Urzędu linki do strony BIP NIK, gdzie zamieszczane będą raporty pokontrolne NIK.

8. NIK zwraca uwagę, że działania GUM związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego wymagają dalszego doskonalenia.

Urząd w 2009 r. realizował jedno zadanie merytoryczne – 6.5. *Wykonywanie czynności z dziedziny metrologii i probierstwa*, które składało się z dwóch podzadań: 6.5.1. *Wykonywanie czynności metrologicznych na potrzeby podmiotów funkcjonujących w gospodarce narodowej* oraz 6.5.2. *Badanie i cechowanie wyrobów z metali szlachetnych oraz nadzór nad obrotem tymi wyrobami*. Zdaniem NIK sposób sformułowania zadania odzwierciedla priorytety działalności GUM.

Cele dla zdania 6.5. określono następująco: zapewnienie jednolitości miar i wymaganej dokładności pomiarów wielkości fizycznych w RP w powiązaniu z międzynarodowym systemem miar, zapewnienie bezpiecznego obrotu wyrobami z metali szlachetnych oraz ochrona rynku przed fałszywymi i źle oznaczonymi wyrobami z metali szlachetnych. Cel ten był realizowany m.in. poprzez: zakup, modernizację, budowę stanowisk pomiarowych służących do dokładnego odtwarzania wielkości fizycznych jednostek miar, organizację i udział w krajowych i międzynarodowych porównaniach wzorców miar, przekazywanie wartości legalnych jednostek miar od państwowych wzorców jednostek miar do przyrządów pomiarowych, zwiększanie kompetencji zasobu kadrowego poprzez udział w szkoleniach, warsztatach, seminariach, konferencjach, wizytach studyjnych w odpowiednich międzynarodowych i europejskich instytucjach naukowych i metrologicznych, udział w pracach i projektach badawczych i rozwojowych prowadzonych przez krajowe i międzynarodowe instytucje naukowo-badawcze, a także stworzenie bazy technicznej i wykonywanie czynności badania i cechowania wyrobów z metali szlachetnych.

³⁵ Wyjaśnienia z dnia 19 marca 2010 r.

Mając na uwadze fakt, że wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w 2009 r. stanowiły 81,9% wszystkich poniesionych wydatków (tj. 100 517 tys. zł z wydatkowanej kwoty 122 775 tys. zł) NIK zwraca uwagę na obiektywną trudność w osiągnięciu realizacji celu, jaką stanowi niska kwota wydatków pozapłaćcowych realizowanych w części 64. Podobne stanowisko wyraził sam dysponent części 64, który do projektu zadaniowego planu wydatków na 2009 r. zgłosił uwagi dotyczące niedoboru środków w zakresie wydatków majątkowych przeznaczonych na zakup aparatury badawczej i kontrolno-pomiarowej oraz modernizację stanowisk wzorcowych i pomiarowych w kwocie 24 589 tys. zł oraz niedoboru środków na pokrycie wydatków bieżących łącznie na kwotę 1 234 tys. zł.

NIK ocenie poddała wykonanie podzadania 6.5.2. *Badanie i cechowanie wyrobów z metali szlachetnych oraz nadzór nad obrotem tymi wyrobami*. NIK podtrzymuje uwagi dotyczące sformułowania celu i miernika tego podzadania, wyrażone po kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2008. NIK zwraca m.in. uwagę, że badanie i cechowanie wyrobów z metali szlachetnych „zwiększa bezpieczeństwo obrotu tymi wyrobami” ale go jednak nie „zapewnia”. Podobnie miernik „Liczba zbadanych i ocechowanych wyrobów” powiązany jest jedynie z częścią celu podzadania.

Na realizację podzadania wydatkowano w 2009 r. kwotę 8 144 tys. zł z planowanych 8 145 tys. zł, tj. 99,98%. Zaplanowana do osiągnięcia w 2009 r. wartość miernika 8 500 000 szt. została osiągnięta w wymiarze 8 281 000 szt., tj. w 97,4%.

Mając na uwadze spowolnienie gospodarcze w 2009 r., pociągające za sobą spadek koniunktury na rynku wyrobów z metali szlachetnych, spadek liczby wyrobów zgłaszanych do badania i cechowania w urzędach probierczych znajduje uzasadnienie.

9. W wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym wykonania budżetu państwa za 2008 r. NIK przedstawiła wnioski o przygotowanie wymaganych przepisami prawa uzasadnień do projektu planu dochodów i wydatków oraz rzetelne planowanie zadań audytowych. Kontrola wykazała, że wnioski są realizowane. Dyrektorzy OUM i OUP oraz Dyrektorzy komórek organizacyjnych GUM zostali zobowiązani do złożenia pisemnych, szczegółowych uzasadnień planowanych dochodów i wydatków na formularzach projektów planu dochodów i wydatków na rok 2010 – pełna ocena realizacji tego wniosku będzie możliwa przy kontroli wykonania budżetu za rok 2010, a plan zadań audytowych na rok 2010 został sporządzony z uwzględnieniem metody analizy ryzyka w GUM.

10. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:

1. Podejmowanie dalszych działań w celu zwiększenia rzetelności planowania dochodów.
2. Zapewnienie dokonywania wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zgodnie z przyjętą klasyfikacją wydatków budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pani Prezes o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Prezes prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Stanisław Jarosz
Wiceprezes NIK
27 kwietnia 2010 r.