



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG

LWA-4100-13-01/2012
P/12/176

Warszawa, 18 kwietnia 2012 r.

**Pan
Jan Stanisław Ciechanowski
p.o. Kierownika
Urzędu do Spraw Kombatantów
i Osób Represjonowanych**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych² w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 2 kwietnia 2012 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

1. Zrealizowane w 2011 r. dochody budżetowe w części 54 wyniosły 34,2 tys. zł, co stanowiło 95,0% kwoty ustalonej w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 22 stycznia 2011 r.³ (36,0 tys. zł) oraz 107,3% dochodów wykonanych w 2010 r. (31,9 tys. zł). Główną pozycję dochodów stanowiły wpływy ze sprzedaży Biuletynu „Kombatant” – 23,5 tys. zł (68,7% dochodów ogółem).

2. Zaplanowane na 2011 r. wydatki budżetowe w części 54 w kwocie 29 148 tys. zł zostały w trakcie roku budżetowego zwiększone o 710 tys. zł do wysokości 29 858 tys. zł. Wydatki zrealizowane wyniosły 28 933 tys. zł, co stanowiło 96,9% planu po zmianach oraz 99,3% wydatków wykonanych w 2010 r. (29 146 tys. zł). Najwyższe wydatki zrealizowano w działach: 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 14 159 tys. zł (48,9%) oraz w dziale 750 – Administracja publiczna – 13 979 tys. zł (48,3%). Największy udział w wydatkach

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82

² Dalej zwany także Urzędem.

³ Dz. U. Nr 29, poz. 150.

miały wydatki bieżące, które wyniosły 17 027 tys. zł (58,8% wydatków ogółem) i w porównaniu do wykonania w 2010 r. zwiększyły się o 558 tys. zł (o 3,4%) oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 9 673 tys. zł (33,4% wydatków ogółem), które były niższe o 1 175 tys. zł (o 10,8%) od wydatków w 2010 r. Największą pozycję w wydatkach bieżących stanowiły wydatki z tytułu wynagrodzeń wraz z pochodnymi – 10 537 tys. zł (36,4% wydatków ogółem).

Zrealizowane wydatki majątkowe w części 54 wyniosły 99 tys. zł i stanowiły 99,0% planu (100,0 tys. zł) oraz 168,3% wydatków wykonanych w 2010 r. (59 tys. zł).

W 2011 r. wydatki Urzędu na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁴ wyniosły 13 959 tys. zł (rozdział 85323) w tym m. in. na świadczenia społeczne z tytułu doraźnej lub okresowej pomocy pieniężnej dla 14 698 kombatantów i osób uprawnionych – 9 467 tys. zł⁵ oraz na upamiętnianie i popularyzowanie tradycji walk o niepodległość i suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej – 2 972 tys. zł. Dotacje celowe na upamiętnianie tradycji walk niepodległościowych dla podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych oraz organizacji pozarządowych wyniosły 784 tys. zł (98,0% planu wydatków w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego).

Na realizację zadań w zakresie wypłat świadczeń pieniężnych rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych⁶ Urząd wykorzystał 200 tys. zł⁷, co stanowiło 28,6% środków zaplanowanych na ten cel⁸ i zaledwie 2,5% środków rezerwy celowej⁹. Zdaniem NIK kwota rezerwy celowej została znacznie przeszacowana, a Urząd nie podjął działań w celu jej urealnienia. P.o. Kierownika Urzędu wyjaśnił, że „szacując wysokość rezerwy Urząd liczył na znaczący napływ nowych wniosków o przyznanie świadczenia. Nie mając precyzyjnych danych o skali tego zjawiska, ww. kwotę ustalono biorąc pod uwagę określoną przez MSWiA¹⁰ potencjalną liczbę beneficjentów (...ten resort oszacował, że średnia liczba osób pozostałych po jednej osobie zabitej to akurat 4 osoby, co kazało zakładać, że liczba beneficjentów tej ustawy wyniesie blisko 550 osób –nie wiemy w oparciu o jakie informacje dokonano takich szacunków) oraz już wypłaconą ilość świadczeń...”.

Na koniec 2011 r. w Urzędzie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, a zobowiązania niewymagalne na 31 grudnia 2011 r. wyniosły 715 tys. zł. Największą pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i dodatkowego uposażenia żołnierzy zawodowych wraz z pochodnymi – 652 tys. zł.

⁴ Dz. U. z 2002 r., Nr 42, poz. 371 ze zm.

⁵ Na jednego świadczeniobiorcę przypadła kwota 644,10 zł.

⁶ Na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956–1989 (Dz. U. Nr 91, poz. 741 ze zm.)

⁷ Wypłacono 4 świadczenia po 50 tys. zł.

⁸ O kwotę 700 tys. zł ze środków rezerwy celowej został zwiększony plan wydatków Urzędu na rok 2011 – wniosek p.o. Kierownika Urzędu z 24 maja 2011 r. (znak: BD/WBK/ZG/072/27/11) oraz z 10 października 2011 r. (znak: BD/WBK/ZG/072/39/11).

⁹ Na wniosek Urzędu na realizację zadań w zakresie wypłat świadczeń pieniężnych rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych została utworzona rezerwa celowa w części 83 w kwocie 8 000 tys. zł.

¹⁰ Projekt ustawy o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956–1989 został przygotowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, które również reprezentowało rząd w całym procesie legislacyjnym.

3. Od 20 kwietnia 2011 r. niewykorzystane przez Urząd środki finansowe powyżej 5 tys. zł (na koniec dnia operacyjnego) Narodowy Bank Polski przekazywał na centralny rachunek wydatków budżetu państwa, stosownie do § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹¹ oraz dyspozycji Ministra Finansów z 17 marca i 8 kwietnia 2011 r.¹²

W Urzędzie stan gotówki w kasie (tzw. pogotowie kasowe) został ustalony w kwocie 5 tys. zł¹³. Z zapisów w ewidencji księgowej (konto 101 strona Wn) wynika, że stan gotówki w kasie był wyższy niż ustalona wysokość pogotowia kasowego na koniec: stycznia, kwietnia, maja, lipca, sierpnia, września i listopada 2011 r. (przekroczenia wynosiły od 111,26 zł w maju do 9 179,71 zł w lipcu 2011 r.).¹⁴

4. Przeciętne miesięczne zatrudnienie w 2011 r. w części 54, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wynosiło 150 etatów i było o 9 etatów niższe niż w roku 2010 r. Zrealizowane w 2011 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły 9 159 tys. zł i były niższe o 68 tys. zł od wykonania w 2010 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 5 088 zł i w porównaniu do 2010 r. (4 836 zł) wzrosło o 5,2%. Wynagrodzenie p.o. Kierownika Urzędu zostało ustalone na poziomie wynagrodzenia z grudnia 2008 r., zgodnie z art. 3 ust. 2f ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.¹⁵

5. W 2011 r. Urząd prawidłowo realizował obowiązek określony w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych¹⁶. W dniu 5 stycznia 2011 r. dokonano opłat abonamentowych za używanie 5 telewizorów i 50 radiodbiorników w kwocie 3 585,25 zł, jednorazowo za cały 2011 r. z góry. Opłaty zostały naliczone zgodnie ze stawkami określonymi w rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r.¹⁷

6. W 2011 r. w Urzędzie przeprowadzono 10 postępowań o zamówienie publiczne. z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych¹⁸. Szczegółowa analiza dwóch zamówień publicznych udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego i z wolnej ręki nie wykazała nieprawidłowości.

¹¹ Dz. U. Nr 245, poz. 1637.

¹² Pismo z 17 marca 2011 (znak: BP7/041/15/EKC/2011/1067) oraz z 8 kwietnia 2011 r. (znak: BP7/041/21/EKC/2011/1374).

¹³ Zarządzenie Dyrektora Generalnego z 6 sierpnia 2010 r. w sprawie kontroli finansowej, gospodarowania majątkiem, jego inwentaryzacji oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych.

¹⁴ Pozostałe istotne przekroczenia to: o 3 050 zł w styczniu, o 5 396,60 zł w sierpniu, o 4 618,80 zł we wrześniu i o 3 440,10 zł w listopadzie 2011 r.

¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz.430 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 86, poz. 558.

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

7. Obowiązująca w Urzędzie dokumentacja opisująca zasady rachunkowości¹⁹, była zgodna z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁰.

Badanie skuteczności systemu księgowości oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych Urzędu zostało przeprowadzone na próbie losowej 100 zapisów księgowych o łącznej wartości 412,1 tys. zł dobranych metodą losowania prostego oraz 13 zapisów księgowych o łącznej wartości 802,7 tys. zł dobranych metodą doboru celowego z populacji 1 217 zapisów o łącznej wartości 5 145,5 tys. zł.

W wyniku badania stwierdzono, że:

- 2 164 zapisy w ewidencji księgowej (dotyczące grudnia 2011 r.) zostały zatwierdzone 7 marca 2012 r., tj. 39 dni po terminie złożenia sprawozdania Rb-28 za okres od początku roku do grudnia 2011 r. i 16 dni po terminie złożenia sprawozdania Rb-28 za 2011 r. (sprawozdania te sporządzono na podstawie danych z bufora),
- jeden dowód księgowy na kwotę 1 725 zł²¹ został zaksięgowany do niewłaściwego okresu sprawozdawczego (dowód z września 2011 r. został zaksięgowany do października 2011 r.), pomimo iż wpłynął do Wydziału Budżetowo-Księgowego Urzędu 12 października 2011 r., tj. w terminie umożliwiającym zaksięgowanie go do właściwego miesiąca. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a ponadto zobowiązanie wynikające z tej faktury nie zostało wykazane w sprawozdaniu miesięcznym Rb-28 za wrzesień 2011 r.

W złożonych wyjaśnieniach Główna Księgowa Urzędu podała, że: *dowody księgowe mające wpływ na sprawozdawczość budżetową w zakresie operacji gospodarczych dotyczących miesiąca grudnia, zarejestrowano do bufora w systemie finansowo-księgowym do dnia ich sporządzenia, tj. 18 stycznia 2012 r. (Rb-28 za grudzień) oraz do dnia 9 lutego 2012 r. (Rb-28 roczne). Z bufora nie można usunąć żadnego zaksięgowanego dowodu. Dane wykazane w sprawozdaniach są zgodne zarówno z zapisami w buforze jak i po zatwierdzeniu i zamknięciu miesiąca grudnia. Faktura VAT nr 408/2011 z dnia 30 września 2011 r. na kwotę 1.725,00 zł wpłynęła do WBK dnia 12 października 2011 r. o godz. 15-tej, tj. w dniu, w którym zostały sporządzone sprawozdania budżetowe i podpisane przez kierownika jednostki, co spowodowało nieujęcie jej w sprawozdaniu za wrzesień 2011 r.*

Na podstawie wyników badania, NIK wydaje opinię pozytywną w zakresie zgodności (poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych) oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej.

8. NIK wydaje opinię pozytywną w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych sporządzonych przez Urząd: o 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), kwartalnych sprawozdań o stanie należności (Rb-N) oraz o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, poręczeń i gwarancji (Rb-Z). W ocenie NIK wymienione sprawozdania przedstawiają, zgodny z ewidencją

¹⁹ Zarządzenie Kierownika Urzędu z 1 grudnia 2010 r. (zmienione zarządzeniem z 6 października 2011 r.).

²⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

²¹ Faktura VAT nr 408/2011 z 30 września 2011 r.

księgową, prawdziwy i rzetelny obraz w zakresie dochodów, wydatków, należności i zobowiązań. Sprawozdania zostały przekazane do Ministerstwa Finansów z zachowaniem terminów określonych w załączniku Nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²² oraz do Głównego Urzędu Statystycznego w terminach wynikających z załącznika Nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²³.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) utrzymywanie wysokości środków pogotowia kasowego na poziomie określonym przez Dyrektora Generalnego Urzędu,
- 2) zatwierdzanie zapisów księgowych miesiąca/roku przed dniem sporządzenia właściwego sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
- 3) ujmowanie w ewidencji księgowej dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych,
- 4) realne szacowanie potrzeb w ramach rezerw celowych.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, 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 mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

²² Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²³ Dz. U. Nr 43, poz. 247.