



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Misiąg

LWA- 4100-11-01/2013
P/13/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/178 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Tomasz Świstak, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84619 z dnia 31 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa, zwany dalej „UdSKIOR” lub „Urząd”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Stanisław Ciechanowski, Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 54 zostały zrealizowane w 85,6% (tj. w kwocie 29,1 tys. zł). Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 30 523,2 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 7,1% zrealizowanych w części 54 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp) prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację budżetu i polegały na:

- zatwierdzeniu, w systemie księgowości komputerowej, zapisów księgowych dotyczących poszczególnych dziewięciu miesięcy 2012 r.⁴ po dniu sporządzenia miesięcznych sprawozdań budżetowych z wykonania planu wydatków (Rb-28),
- nierzetelnym rozliczeniu prac III etapu wynikających z umowy zlecenia z 20 stycznia 2012 r.⁵ (punkt 2.2 wystąpienia).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

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

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dotyczy: stycznia, lutego, marca, kwietnia, maja, czerwca, października, listopada i grudnia.

⁵ Umowa dotycząca prowadzenia działań zmierzających do postawienia pomnika nagrobnego ppłk. J. Kowalewskiego oraz organizacji uroczystości jego odsłonięcia i spotkania kombatanckiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 54 Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 54 zostały zaplanowane w kwocie 34 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 29,1 tys. zł, tj. 85,6% kwoty planowanej, z tytułu sprzedaży miesięcznika „Kombatant” – 14,1 tys. zł, zwrotu pomocy wypłaconej kombatantom – 5,2 tys. zł oraz z wpływu z różnych dochodów (wypłata odszkodowania komunikacyjnego, zwrotu nadpłaconych składek ZUS w latach ubiegłych oraz prowizji od wypłaconych zasiłków ZUS dla płatnika) – 9,6 tys. zł. Na niższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów wpływ miała mniejsza niż planowana sprzedaż miesięcznika „Kombatant”.

(dowód: akta kontroli str. 339-341, 481-482, 497-499)

Na koniec 2011 r. w części 54 nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty. Natomiast na koniec 2012 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 158 zł⁶, w tym zaległości nie wystąpiły. W 2012 r. nie udzielano ulg w spłacie należności.

(dowód: akta kontroli str. 481-482)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 54 zostały zaplanowane w wysokości 29 866 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 345-347)

Kwoty wydatków ujęte w ustawie budżetowej stanowiły 100,1% kwoty zgłoszonej przez dysponenta do projektu budżetu w części 54. W projekcie zaplanowano wzrost wydatków o 3,2% w stosunku do roku 2011. Wydatki zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono koszty osobowe i rzeczowe, zapewniające realizację ustawowych zadań przez Urząd, skalkulowane z poszanowaniem zasad gospodarności, racjonalności i celowości wydatków. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia zaplanowano na poziomie 1,6% w stosunku do roku 2011.

(dowód: akta kontroli str. 57-61, 92-116)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 1 101 tys. zł, tj. o 3,7%. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia planu wydatków o środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 601 tys. zł, z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń pieniężnych rodzinom ofiar na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989⁷ (600 tys. zł) oraz z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatku służby cywilnej wraz z pochodnymi dla jednego pracownika, zatrudnionego w Urzędzie, przewidzianego do mianowania z dniem 1 grudnia 2012 r. (1 tys. zł),

⁶ Odsetki podatkowe od dotacji celowej pobranej w nadmiernej wysokości.

⁷ Dz. U. Nr 91, poz. 741.

- ze zwiększenia planu wydatków o środki pochodzące z rezerwy ogólnej budżetu państwa w kwocie 500 tys. zł, z przeznaczeniem na wypłatę pomocy pieniężnej kombatantom i osobom represjonowanym.

(dowód: akta kontroli str. 117-118, 142-147, 153)

Z przyznanej z rezerwy celowej kwoty 601 tys. zł wykorzystano 551 tys. zł, tj. 91,7%. Przyczyną niewykorzystania 50 tys. zł była mniejsza niż zakładana liczba złożonych do Urzędu wniosków, potencjalnych beneficjentów świadczeń wynikających z ustawy o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989.

Środki z rezerwy ogólnej w kwocie 500 tys. zł wykorzystano na pomoc pieniężną dla kombatantów i osób represjonowanych w ramach działu 853.

(dowód: akta kontroli str. 345-348, 382-383, 409-410, 483-489)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Urząd podjął działania w celu realizacji wniosku pokontrolnego sformułowanego po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa, dotyczącego realnego szacowania potrzeb w ramach rezerwy celowej. Działania te polegające m.in. na przedstawieniu Ministrowi Finansów oraz komisji parlamentarnej opiniującej projekt budżetu Urzędu propozycji zmniejszenia wysokości rezerwy celowej na 2013 r. do kwoty 2 000 tys. zł. nie przyniosły rezultatu. Ustalona na 2013 r. kwota rezerwy wynosi 8 000 tys. i jest równa wysokości rezerwy ustalonej w 2011 i 2012 r. Zdaniem NIK kwota ta jest przeszacowana i nie odpowiada wysokości świadczeń wypłacanych przez Urząd na podstawie ustawy o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych. W latach 2011-2012 Urząd wykorzystywał środki z rezerwy celowej w wysokości odpowiednio: 200 tys. zł (2,5%) oraz 550 tys. zł. (6,9%).

(dowód: akta kontroli str. 356-364)

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez dysponenta części 54 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 54 wydatki wyniosły 30 523,2 tys. zł, tj. 98,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 1 590 tys. zł, tj. o 5,5%.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (stanowiły 50,1% wydatków ogółem w części) i wyniosły 15 280 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim świadczeń społecznych (§ 3110) – 9 153 tys. zł, zakupu usług pozostałych (§ 4300) – 3 194 tys. zł oraz dotacji celowych z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom (§ 2820) – 1 226 tys. zł. Niepełne wykonanie planowanych wydatków w 2012 r. spowodowane było zaplaceniem pochodnych od wynagrodzeń wypłaconych w grudniu 2012 r., zgodnie z ich terminem wymagalności tj. w styczniu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 345-347, 483-496, 502-503, 564-569)

Zasilanie UdSKIOR w środki finansowe w 2012 r. odbywało się zgodnie z aktualizowanymi na bieżąco planami zasileń na poszczególne miesiące roku budżetowego. Ewidencja konta 130 (rachunek bieżący) była zgodna z operacjami na rachunkach bankowych UdSKIOR. Łączna kwota środków otrzymanych przez UdSKIOR wyniosła 30 523,2 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 214-273)

Zwroty niewykorzystanych środków na wydatki przekazywane były na centralny rachunek bieżący budżetu państwa na koniec dnia operacyjnego zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁸. Środki niewykorzystane na koniec roku zostały w dniu 31 grudnia 2012 r. przekazane na centralny rachunek budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 214, 480)

⁸ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

NIK uznaje za zrealizowany wniosek pokontrolny sformułowany w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. dotyczący utrzymywania wysokości pogotowia kasowego na poziomie określonym przez Dyrektora Generalnego Urzędu⁹. Co prawda, kontrola wykazała, że w dniu 8 października 2012 r. stan gotówki w kasie był wyższy niż ustalona wysokość pogotowia kasowego (10 tys. zł) i wynosił na koniec dnia 56,2 tys. zł., jednakże sytuacja ta miała charakter incydentalny i było niezależna od Urzędu. Jak wyjaśnił kierownik UdSKiOR, przekroczenie poziomu pogotowia kasowego było wynikiem pobrania z banku do kasy Urzędu 50 tys. zł z przeznaczeniem na wypłatę jednorazowego świadczenia pieniężnego przyznanego decyzją Kierownika Urzędu, w sposób wybrany przez samego świadczeniobiorcę, tj. w formie odbioru gotówki z kasy. Zdarzenie niezależne od Urzędu uniemożliwiło świadczeniobiorcy odbiór gotówki zgodnie z ustaleniami w dniu 8 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 371, 374, 791-793)

Badaniem objęto wydatki w wysokości 2 168,6 tys. zł, tj. 7,1% wydatków ogółem w części 54. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Urząd dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego¹⁰, w tym m.in. na świadczenia społeczne z tytułu doraźnej i okresowej pomocy pieniężnej dla kombatantów i osób uprawnionych oraz na upamiętnianie i popularyzację tradycji walk o niepodległość i suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej.

(dowód: akta kontroli str. 833-843)

Wydatki na utrzymanie Urzędu wyniosły 14 275,3 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach i stanowiły 46,8% wydatków w części 54. Wydatki te były wyższe od wykonania w 2011 r. o 295,8 tys. zł, tj. o 2,1%. W tej grupie wydatków 74,6% stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (10 651,1 tys. zł). Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 9 258,3 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 99,5 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 342-347)

Przeciętne zatrudnienie¹¹ w 2012 r. w części 54 wyniosło 145 osób (w tym: 134 osoby będące członkami korpusu służby cywilnej, siedem osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, trzy osoby będące żołnierzami oraz jedna osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe) i było niższe o pięć osób niż w 2011 r.

Wykonanie wynagrodzeń ogółem w 2012 r. wyniosło 9 258,3 tys. zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego zatrudnionego w 2012 r. wyniosło 5 321 zł, tj. o 4,6% więcej niż w 2011 r. (5 088 zł).

(dowód: akta kontroli str. 558-563)

W 2012 r. Urząd był stroną 174 umów cywilnoprawnych, w tym umów zleceń (48) i umów o dzieło (126). Świadczenia na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 247 tys. zł, tj. 96,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatkowana na ten cel kwota była wyższa o 70 tys. zł (177 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto 20 umów cywilnoprawnych na ogólną kwotę 69,1 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że w przypadku 19 umów zleczone prace zostały sfinansowane zgodnie z umowami.

(dowód: akta kontroli str. 628-790)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 15,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 8,6 tys. zł, tj. o 132,3%. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem przedstawienia przez pracowników większej liczby faktur za okulary korekcyjne, przeznaczone do pracy z komputerem oraz ugody pozasądowej zawartej pomiędzy Urzędem a byłym pracownikiem i wiążącą się z tego tytułu wypłatą 6,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 570-582)

⁹ Zarządzenie Dyrektora Generalnego z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie kontroli finansowej, gospodarowania majątkiem, jego inwentaryzacji oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w UdSKiOR.

¹⁰ Dz. U. z 2002 r., nr 42, poz. 371 ze zm.

¹¹ W przeliczeniu na pełne etaty.

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 105,6 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 6,3 tys. zł. Całość kwoty wydatkowano na zakupy inwestycyjne. Nie zrealizowano wszystkich zakupów zgodnie z pierwotnym zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. Z planowanych wydatków zrealizowano zakup serwera, oprogramowania i części sprzętu komputerowego o łącznej wartości 55,9 tys. zł. W stosunku do planu zakupów Urzędu w obszarze informatyki w 2012 r. nie zakupiono: 16 jednostek centralnych z monitorami, oprogramowania oraz zasilaczy awaryjnych do serwerów. W ramach wydatków majątkowych, pierwotnie nie planowanych, dokonano zakupu samochodu osobowego na potrzeby Urzędu za 49,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 342-347, 794-832)

Przyczyną niepełnej realizacji wydatków przeznaczonych na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania było przeciągające się postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone przez Centrum Usług Wspólnych. Po uzyskaniu zgody Szefa KPRM Urząd dokonał samodzielnej realizacji części zakupów sprzętu. Część pozostałych środków przeznaczono na zakup auta służbowego. Zakup auta był uzasadniony awarią dwóch samochodów służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 372, 375-376)

Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 2 000 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 2 750 tys. zł, tj. o 37,5%. Dotacje celowe były przekazywane do 79 podmiotów na realizację zadań związanych z kultywowaniem i upowszechnianiem tradycji walk o niepodległość i suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej oraz pamięci o ofiarach wojny i czasu powojennego, a także związanych z finansowaniem lub dofinansowaniem kosztów zadań opiekuńczych wykonywanych na rzecz środowiska kombatanckiego. Przyznanie dotacji poprzedzała procedura otwartych konkursów ogłaszanych na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹² oraz zarządzenia Kierownika Urzędu określającego tryb postępowania¹³. Dostęp do informacji na temat konkursów był zapewniony poprzez BIP Urzędu, stronę internetową oraz tablicę ogłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 345-347, 384-403)

Zobowiązania w części 54 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 886,3 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (714,8 tys. zł). Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Na wzrost zobowiązań wpływ miały nie zapłacone pochodne od wynagrodzeń finansowanych przez pracodawcę, których termin wymagalności przypadał na styczeń 2013 r. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 483-490, 502-503)

W 2012 r. w UdSKIOR udzielono 10 zamówień publicznych. Kontrolą objęto jedno postępowanie o zamówienie publiczne na kwotę 980 tys. zł (netto) w trybie zamówienia z wolnej ręki, które dotyczyło świadczenia powszechnych usług pocztowych na rzecz Urzędu. Na realizację umowy wydatkowano 23,3 tys. zł. w 2012 r.¹⁴ W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej zamówienia stwierdzono, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowania, a rozliczenie finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone usługi.

(dowód: akta kontroli str. 296-338)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków stwierdzono nieprawidłowości dotyczące realizacji jednej umowy cywilnoprawnej.

¹² Dz. U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536.

¹³ Zarządzenie Kierownika Urzędu z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie zasad przyznawania oraz przekazywania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z kultywowaniem i upowszechnianiem tradycji walk o niepodległość i suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej oraz pamięci o ofiarach wojny i okresu powojennego.

¹⁴ Umowę na wykonywanie usług świadczenia powszechnych usług pocztowych ... zawarto 24 października 2012 r. na okres od 1 listopada 2012 r. do 30 października 2014 r. W 2012 r. wydatkowano w związku z realizacją umowy 23 275,35 zł z tytułu zapłaty za wykonane usługi w listopadzie 2012 r.

¹⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

W dniu 20 stycznia 2012 r. zawarta została pomiędzy Urzędem a Panem RM (zwanym Przyjmującym zamówienie) umowa polegająca na:

- uzyskaniu w imieniu właściciela grobu, w którym pochowany jest ppłk. Jan Kowalewski na cmentarzu North Sheen w Londynie, stosownych zgód, pozwoleń i koncesji na budowę pomnika nagrobego wymaganych właściwym prawem,
- przeprowadzeniu działań organizacyjnych zmierzających do postawienia na cmentarzu North Sheen w Londynie pomnika nagrobego ppłk. Jana Kowalewskiego wg projektu zaakceptowanego przez Urząd (etap II),
- przeprowadzeniu działań związanych z organizacją przez Urząd uroczystości odsłonięcia pomnika na cmentarzu North Sheen w Londynie oraz spotkania kombatanckiego w Polskim Ośrodku Społeczno-Kulturalnym w Londynie połączonym z odczytem p.o. Kierownika Urzędu (etap III).

Szczegółowy zakres prac określał załącznik do umowy. Przyjmujący zamówienie miał otrzymać wynagrodzenie za wykonanie umowy łącznie w kwocie 9 tys. zł, w tym odpowiednio za wykonanie I etapu 3 tys. zł, II etapu 3 tys. zł i III etapu 3 tys. zł. Wykonanie czynności miało nastąpić do dnia 10 grudnia 2012 r.¹⁶ Wykonanie prac I i II etapu nastąpiło w terminie określonym w umowie. Do dnia 10 grudnia 2012 r. nie odbyła się natomiast uroczystość odsłonięcia pomnika oraz spotkania kombatanckiego połączonego z odczytem kierownika Urzędu, a tym samym nie zostały wykonane czynności etapu III związane bezpośrednio z tym zdarzeniem (np. opieka nad uczestnikami uroczystości). Niezależnie od powyższego, Urząd zaakceptował wykonanie prac III etapu¹⁷ i wypłacił wynagrodzenie w wysokości 3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 629-630, 633-648)

Wskazując przyczyny uznania umowy za zrealizowaną Kierownik UdSKiOR wyjaśnił, że powodem wypłaty wynagrodzenia, wynikającego z zawartej z Panem RM umowy, był fakt dokonania przez stronę - zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 3 umowy - czynności polegających na przeprowadzeniu działań związanych z organizacją przez Urząd uroczystości odsłonięcia pomnika na cmentarzu North Sheen w Londynie, niezależnie od faktu, iż uroczystość się jeszcze nie odbyła. Zleceniobiorca dokonał szeregu czynności i pozostaje w gotowości do dokonania następnych, natomiast uroczystość nie odbyła się w 2012 roku ze względu na długie oczekiwanie na decyzję w sprawie pośmiertnego odznaczenia państwowego dla ppłk. Kowalewskiego, a następnie niemożność uzgodnienia terminu uroczystości z jego najbliższą rodziną.

(dowód: akta kontroli str. 539-545)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych nie realizował wydatków w ramach budżetu środków europejskich.

(dowód akta kontroli str. 342)

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że w ramach części 54 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. W wyniku analizy działań faktycznie

¹⁶ Zgodnie z postanowieniami Aneksu nr 2 z dnia 24 września 2012 r.

¹⁷ Wykonanie prac potwierdził dyrektor Gabinetu Kierownika Urzędu.

podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Urzędu w zakresie kontroli sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Urząd, w szczególności bieżącej kontroli prawidłowości realizacji zadań przez naczelnika i pracowników Wydziału Budżetowo-Księgowego oraz Głównego Księgowego UdSKIOR stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód akta kontroli, str. 365, 369-370, 411-412, 868-876)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez UdSKIOR rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

a także

- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:

- a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁸ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 411-412)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 29,1 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 30 523,2 tys. i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym (na dzień 1 stycznia 2013 r.) został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 14 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 480-500)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130-1 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 29,1 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 481-482, 498)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 30 523,2 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 105,1 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do kont 240, 234 i 224.

(dowód: akta kontroli str. 483-496, 524-530)

¹⁸ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

W Urzędzie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 531-538)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁰. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzenia. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 351-355)

Zrealizowany został wniosek zawarty w wystąpieniu pokontrolnym NIK z wykonania budżetu państwa w części 54 w 2011 r. dotyczący ujmowania w ewidencji księgowej dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli, str. 842-843)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów²¹. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²² (uor). Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 21-26, 45-56)

W Urzędzie od dnia 1 października 2011 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Kierownika Urzędu system księgowości komputerowej XEMI FINANSE wersja 6.4.5.0. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 uor),

²⁰ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

²¹ Zarządzenie Kierownika Urzędu z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości oraz Zarządzenie Dyrektora Generalnego z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie kontroli finansowej, gospodarowania majątkiem, jego inwentaryzacji oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w UdSKIOR.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

– trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor);

(dowód: akta kontroli, str. 26, 842-843)

W UdSKiOR przeprowadzono badanie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród powyższych pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oraz dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 89 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną na kwotę 2 078,2 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy. Wydatki objęte badaniem stanowiły 7,1% zrealizowanych wydatków w części 54.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 2 168,6 tys. zł, z tego o wartości 2 078,2 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 90,5 tys. zł dobranych w sposób celowy. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 840-841)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Zapisy księgowe dotyczące: stycznia-czerwca, października-grudnia 2012 r. zatwierdzono po dacie sporządzenia i przekazania właściwego sprawozdania (Rb-28) do Ministerstwa Finansów.

2. Nie został zrealizowany wniosek NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 54, dotyczący zatwierdzania zapisów księgowych miesiąca przed dniem sporządzenia właściwego sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 539-540, 842-843)

Kierownik Urzędu wyjaśnił m.in.: „*Wcześniejsze terminy sporządzenia i przekazania sprawozdania (Rb-28) w poszczególnych miesiącach przed ostatecznym zatwierdzeniem/zamknięciem zapisów księgowych wynikały z konieczności dokonania ostatecznej ewidencji wydatków w układzie zadaniowym oraz uzgodnienia ich wysokości z zaksięgowanymi i uzgodnionymi wydatkami w układzie tradycyjnym. Ewidencja wydatków w układzie zadaniowym prowadzona jest na bieżąco (w okresach miesięcznych), zaś sprawozdania sporządzane są w okresach półrocznych. (...) od dnia 1 stycznia 2012 roku wprowadzono obowiązek ewidencji księgowej wydatków w układzie zadaniowym, równoległe z ewidencją w układzie tradycyjnym. Obie te ewidencje prowadzone są w jednym systemie finansowo-księgowym. Ostateczne zatwierdzenie zapisów księgowych zaewidencjonowanych w układzie tradycyjnym uniemożliwia dokonanie jakichkolwiek księgowania wydatków w układzie zadaniowym, chociażby wynikających z uzgodnień dwóch budżetów.*”

(dowód: akta kontroli str. 542-545)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność

funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

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

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego części 54 realizowany był:

- w formie pisemnych miesięcznych analiz sporządzanych przez Główną Księgową i przyjmowanych przez kierownictwo Urzędu (Kierownika Urzędu, Dyrektora Generalnego, Dyrektorów Biur i Departamentów). Przedmiotem ww. analiz były zestawienia z wykonania wydatków planu finansowego,
- w formie kontroli w komórkach organizacyjnych Urzędu oraz podmiotach dotowanych poprzez sformułowanie na ich podstawie wniosków i zaleceń wraz z egzekwowaniem informacji o sposobie wykorzystania i realizacji,
- poprzez opracowanie i wdrożenie mechanizmów kontroli finansowej²³ oraz kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 187-213, 844-849, 863-901)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności UdSKiOR dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości dotyczące rozliczenia umowy cywilnoprawnej oraz zatwierdzania zapisów księgowych miesiąca przed dniem sporządzenia właściwego sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa przedstawione, odpowiednio w punktach 2.2 i 5 wskazują na potrzebę zwiększenia nadzoru nad sposobem rozliczania umów oraz postępowania w zakresie sporządzania miesięcznych sprawozdań budżetowych w oparciu o zatwierdzone zapisy.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o: zatwierdzenie zapisów księgowych miesiąca przed dniem sporządzenia właściwego sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²³ Instrukcja kontroli finansowej, gospodarowania majątkiem, jego inwentaryzacji oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, stanowiąca załącznik do Zarządzenia Dyrektora Generalnego UdSKiOR z dnia 12 lipca 2012 r.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg

.....
podpis