



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.001.10.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontroler</i>	Cezary Domasik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92099 z dnia 4 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Rządowe Centrum Legislacji (dalej RCL), 00-582 Warszawa, Aleja Jana Chrystiana Szucha 2/4
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Maciej Berek, Prezes Rządowego Centrum Legislacji (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie w 2014 r. budżetu państwa w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji.

Pozytywną ocenę uzasadnia realizacja wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp). W rezultacie osiągnięto większość celów prowadzonej działalności zaplanowanych w układzie zadaniowym wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania budżetowe za 2014 r.³ sporządzone przez dysponenta części 75 – Rządowe Centrum Legislacji na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2014 roku. Sporządzono je terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, spełniającego wymagania przepisów oraz standardów. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono skuteczne

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³ Roczne sprawozdania budżetowe: Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych, Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, Rb-28 UE z wykonania wydatków budżetu środków europejskich. Sprawozdania kwartalne na koniec IV kwartału 2014 r.: Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

mechanizmy zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2014 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 75 - RCL została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na 2014 r. z dnia 24 stycznia 2014 r.⁴ (dalej ustawa budżetowa) dochody budżetu państwa w części 75 - RCL zostały zaplanowane w kwocie 728,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 698,5 tys. zł, tj. 95,9% kwoty planowanej, głównie z tytułu opłat za uczestnictwo w aplikacji legislacyjnej (666,4 tys. zł).

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Finansowego głównym powodem niewykonania planowanych dochodów budżetowych była mniejsza (o pięć) liczba osób zakwalifikowanych do odbycia aplikacji legislacyjnej w edycji 2014/2015.

(dowód: akta kontroli str. 20, 25-27, 48, 52-57, 70, 472-475)

Na koniec 2014 r. w części 75 - RCL wystąpiły należności budżetowe w kwocie 0,1 tys. zł (głównie z tytułu czynszu za najem powierzchni), w tym nie było zaległości. W porównaniu do 2013 r. (0,2 tys. zł) należności ogółem były niższe o 0,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 11, 25-27, 38-41, 57)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Dysponentem części 75 jest Prezes Rządowego Centrum Legislacji. RCL jest państwową jednostką organizacyjną podległą Prezesowi Rady Ministrów. W części 75 nie było jednostek podległych Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji. W 2014 r. RCL było beneficjentem systemowym jednego projektu pt. *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* (w ramach Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego).

(dowód: akta kontroli str. 3-8, 71-343, 516, 1332)

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli realizowany był w 2014 r. przez dysponenta części 75 m.in. w formie:

- kwartalnych analiz wykonania budżetu (za I kwartał 2014 r. oraz za II, III, IV kwartały 2014 r.),
- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono m.in. zagadnienia dot. kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 520-620, 1309-1402)

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 75 - RCL zostały zaplanowane w kwocie 25 603,0 tys. zł. Nie były one w trakcie roku zmieniane, w tym zwiększane z rezerw budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 20-24, 46-47, 52-56, 68-70, 752-753, 759-862, 868-874)

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 162.

W związku z niewykorzystaniem posiadanych środków, Prezes RCL decyzjami z dnia 5, 15 i 19 grudnia 2014 r. dokonał blokady planowanych wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 258,7 tys. zł.

Jak ustalono, blokada z dnia:

- 5 grudnia 2014 r. została dokonana niezwłocznie po ustaleniu m.in. oszczędności w środkach finansowych na realizację projektu pt. *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*,
- 15 grudnia 2014 r. została dokonana niezwłocznie po ustaleniu oszczędności w realizacji wydatków majątkowych RCL,
- 19 grudnia 2014 r. została dokonana niezwłocznie po ustaleniu oszczędności w realizacji wydatków bieżących RCL.

(dowód: akta kontroli str. 752-758, 1092-1095)

Wydatki w części 75 - RCL zostały zrealizowane w kwocie 25 273,1 tys. zł, co stanowiło 98,7% planu (25 603,0 tys. zł). W porównaniu do roku 2013 (24 739,8 tys. zł) wydatki zrealizowane w 2014 r. stanowiły 102,2%.

Wydatki zrealizowane zostały w ramach dwóch działów:

- 750 – Administracja publiczna – 25 259,2 tys. zł (99,9% wydatków w części), co stanowiło 98,7% planu po zmianach (25 586,0 tys. zł). W ramach działu wydatki zrealizowano w całości w rozdziale 75006 – Rządowe Centrum Legislacji,
- 752 – Obrona narodowa – 13,9 tys. zł (0,1% wydatków w części), co stanowiło 81,8% planu po zmianach (17,0 tys. zł). W ramach działu wydatki zrealizowano w całości w rozdziale 75212 – Pozostałe wydatki obronne w paragrafie 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia oraz w paragrafie 4700 – Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 11, 20-24, 46-47, 52-56, 868-874)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 75, wynikające z planów limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 36-37, 46-56, 508-511, 863-874)

Realizacja wydatków wg grup ekonomicznych

Struktura wydatków w części 75 – RCL przedstawiała się następująco:

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 16,1 tys. zł (0,1% wydatków w części), co stanowiło 94,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. (67,6 tys. zł) wydatki te były niższe o 51,5 tys. zł, tj. o 76,2%. Wydatki zrealizowano w całości w paragrafie 3020 – Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń, na dofinansowanie do zakupu okularów do pracy przy monitorach ekranowych.

Zrealizowane **wydatki bieżące** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) wyniosły 23 785,2 tys. zł (94,1% wydatków w części), co stanowiło 99,0% planu po zmianach. Były one wyższe niż w 2013 r. (23 326,4 tys. zł) o 458,8 tys. zł, tj. o 2,0%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (83,7% wszystkich wydatków bieżących) stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń⁵ – 19 901,9 tys. zł (99,5% planu po zmianach na wynagrodzenia). Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) były wyższe niż w 2013 r.⁶ o 333,5 tys. zł, tj. o 1,7%. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Finansowego, głównymi powodami zwiększenia w 2014 r. wydatków na wynagrodzenia było

⁵ §§ 4010, 4040, 4110, 4120.

⁶ Kwota wydatków z §§ 4010, 4040, 4110, 4120 w 2013 r. wynosiła 19 568,4 tys. zł.

finansowanie m.in.: zwiększonego zatrudnienia z tytułu realizacji nowych zadań związanych ze wsparciem opiniodawczym właściwych organów w zakresie przygotowania tekstów jednolitych aktów normatywnych oraz zwiększonych wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2013 r.

Wydatki majątkowe (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) zrealizowano w kwocie 1 314,6 tys. zł (5,2% wydatków w części), co stanowiło 94,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. (1 208,5 tys. zł) wydatki te były wyższe o 106,1 tys. zł, tj. o 8,8%. Wydatki zrealizowano w paragrafie 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych w kwocie 147,6 tys. zł (100% planu po zmianach) oraz w paragrafie 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w kwocie 1 167,0 tys. zł (93,3% planu po zmianach).

Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp wyniosły 157,2 tys. zł (0,6% wydatków w części), co stanowiło 94,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. (137,3 tys. zł) wydatki te były wyższe o 19,9 tys. zł, tj. o 14,5%. W ramach tej grupy największe wydatki poniesiono na:

- zakup usług pozostałych - 58,4 tys. zł (100% planu po zmianach),
- zakupy inwestycyjne - 26,2 tys. zł (99,6% planu po zmianach),
- szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej - 22,6 tys. zł (93,8% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 11-13, 20-24, 30-32, 46-47, 52-56, 472-475, 868-874, 1413)

Dysponent części 75 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki pozostające po zakończeniu roku budżetowego w kwocie 71,2 tys. zł, w terminach określonych w § 22 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁷.

(dowód: akta kontroli str. 58, 1098-1099)

Zobowiązania w części 75 na koniec 2014 r. wyniosły 1 637,9 tys. zł i były wyższe o 1,0% niż kwota zobowiązań na koniec 2013 r. (1 622,4 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły głównie wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) za 2014 r. oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem RCL. Zobowiązania wymagalne nie występowały.

(dowód: akta kontroli str. 13, 21-24, 46-47, 52-56, 59-60, 868-874)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2014 r. w części 75 wyniosło 165 osób⁸ i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. o trzy osoby.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Finansowego, zwiększenie stanu zatrudnienia było wynikiem realizacji nowych zadań związanych ze wsparciem opiniodawczym właściwych organów w zakresie przygotowania tekstów jednolitych aktów normatywnych.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w części 75 w 2014 r. przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 8 659,2 zł⁹ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2013 r. (8 675,0 zł) było niższe o 15,8 zł, tj. o 0,2%.

⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 82 ze zm.

⁸ Według sprawozdania Rb-70 *kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach*, w przeliczeniu na pełne etaty.

⁹ Według sprawozdania Rb-70 *kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach*, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 576,1 tys. zł, co stanowiło 91,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. (559,1 tys. zł) wydatki te były wyższe o 17,0 tys. zł, tj. o 3,0%.

Wysokość wynagrodzeń bezosobowych w 2014 r. była zgodna z postanowieniami art. 14 i 15 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁰, tj. nie przekroczyła wysokości ww. wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2013 r. (przed nowelizacją), z uwzględnieniem wyłączeń określonych w tych przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 13, 22-24, 28-29, 36-37, 46-56, 472-475, 508-515, 863-874)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

W trakcie kontroli ustalono, że w ramach części 75, w celu zapewnienia realizacji wydatków zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 ufp, dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp (opis w pkt 2. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 520-620, 1309-1402)

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu państwa objęto prawidłowość realizacji wydatków bieżących i majątkowych w łącznej kwocie 1 992,3 tys. zł¹¹, tj. 7,9% tego rodzaju wydatków w części 75 – RCL, z tego:

- wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 890,2 tys. zł, tj. 3,7% wydatków bieżących poniesionych w części 75,
- wydatki majątkowe w kwocie 1 102,1 tys. zł, tj. 82,2% wydatków majątkowych poniesionych w części 75.

Badanie przeprowadzono na podstawie próby wydatków RCL wyznaczonej ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2014 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych¹².

W ramach próby badaniem objęto także prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³ (dalej Pzp) w odniesieniu do dwóch postępowań o zamówienia publiczne o łącznej wartości 154,6 tys. zł, przeprowadzonych w trybie zapytania o cenę¹⁴ oraz w trybie przetargu

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1645.

¹¹ Ta kwota obejmuje również wydatki z budżetu państwa na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

¹² W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 – Subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące m.in.: wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oraz transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50,00 zł). Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną (MUS), tj. metodą polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. Niezależnie od elementów próby dobranych poprzez losowanie metodą statystyczną, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób niestatystyczny, które obrazują wydatki dokonane w ramach wydatków bieżących i majątkowych o wartości 212,8 tys. zł, a nie zostały wylosowane w próbie statystycznej.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹⁴ Przedmiotem zamówienia było świadczenie usług hotelarsko-gastronomicznych i transportowych oraz wynajem sal szkoleniowych. Zamówienie podzielone było na dwie części, tj. pierwsza dot. usług na potrzeby uczestników aplikacji legislacyjnej (zgodnie z § 4 podpisanej umowy wynagrodzenie określono w wysokości nie większej niż 20 706,33 zł brutto), druga dot. usług na potrzeby uczestników projektu pt. *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* (zgodnie z § 4 podpisanej umowy wynagrodzenie określono w wysokości nie większej niż 16 995,00 zł brutto). Wylosowano dowód księgowy na kwotę 18,3 tys. zł (całość wydatków poniesionych w 2014 r. w ramach części pierwszej zamówienia).

nieograniczonego¹⁵.

Badaniem – pod względem kwalifikowalności - objęto także kwotę 10,0 tys. zł z budżetu państwa na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (opis wyników badania przedstawiono w pkt 2.2. wystąpienia).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Płatności dokonywano zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami i ewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami. Objęte kontrolą postępowania o zamówienia publiczne zostały zrealizowane zgodnie z przepisami Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 52-56, 1100-1308, 1408-1409, 1414)

Nieprawidłowości
i uwagi dotyczące
badanej działalności

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

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2014 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 75 - RCL zostały zaplanowane w kwocie 936,0 tys. zł. Zostały one w trakcie roku zwiększone o 18,6 tys. zł do kwoty 954,6 tys. zł. Zmiana planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikała z konieczności sfinansowania z rezerwy celowej budżetu środków europejskich wynagrodzeń dla osób zaangażowanych w realizację projektu pt. *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*.

(dowód: akta kontroli str. 49, 52-56, 61-62, 70, 131-343, 507, 752-753, 759-862)

Wydatki w części 75 - RCL zostały zrealizowane w kwocie 890,9 tys. zł, co stanowiło 95,2% planu wg ustawy budżetowej na rok 2014 (936,0 tys. zł) oraz 93,3% planu po zmianach (954,6 tys. zł). W porównaniu do roku 2013 (778,2 tys. zł) wydatki zrealizowane w 2014 r. były wyższe o 14,5%.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Finansowego, niepełna realizacja planowanej kwoty wydatków budżetu środków europejskich wynikała m.in. z niższej niż planowano liczby uczestników szkoleń oraz z oszczędności powstałych w wyniku prowadzonych postępowań o zamówienia publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 28-32, 49, 52-56, 1092-1095)

W związku z niewykorzystaniem posiadanych środków, Prezes RCL decyzją z dnia 5 grudnia 2014 r. dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich na łączną kwotę 60,3 tys. zł.

Kontrola wykazała, że ww. blokady wynikającej m.in. z oszczędności w środkach finansowych na realizację projektu pt. *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* dokonano niezwłocznie po ustaleniu tych oszczędności.

(dowód: akta kontroli str. 752-758, 1092-1095)

Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane zostały w ramach jednego działu 750 – Administracja publiczna i jednego rozdziału 75006 – Rządowe Centrum Legislacji.

¹⁵ Przedmiotem zamówienia było opracowanie dokumentacji projektowej dostosowania budynku biurowego przy Al. J. Szucha 2/4 do wymogów przepisów ppoż. Zgodnie z § 10 podpisanej umowy wynagrodzenie ryczałtowe za wykonanie przedmiotu umowy wyniesie brutto 116 850,00 zł. Wylosowano dowód księgowy na kwotę 116,8 tys. zł (całość wydatków poniesionych w 2014 r.).

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki poniesione w § 4307 – Zakup usług pozostałych – w kwocie 330,7 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach (333,9 tys. zł). Stanowiły one 37,1% wydatków ogółem budżetu środków europejskich w części 75.

(dowód: akta kontroli str. 28-32, 49, 52-56)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w części 75, wynikające z planów limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 36-37, 46-56, 508-511, 863-874)

Realizacja wydatków ze środków przeniesionych z rezerw

Z przyznanej z rezerwy celowej kwoty 18,6 tys. zł wykorzystano 17,8 tys. zł, tj. 95,7%.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Finansowego, niepełna realizacja przyznanej kwoty wynikała głównie ze zmniejszenia dodatków specjalnych finansowanych z budżetu środków europejskich z tytułu absencji chorobowej dwóch pracowników zaangażowanych w realizację projektu pt. *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*.

W wyniku badania wykorzystania przez RCL ww. środków przeniesionych z rezerwy celowej ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp na cele na jakie rezerwa została utworzona.

(dowód: akta kontroli str. 28-32, 49, 52-56, 61-62, 507, 1092-1095)

Realizacja wydatków wg programów operacyjnych

Wydatki budżetu środków europejskich w 2014 r. w części 75 – RCL zostały przeznaczone w całości na realizację projektu pt. *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* (Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej, Poddziałanie 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr).

(dowód: akta kontroli str. 131-343, 516, 1332)

Ustalono, że kwota wydatków z budżetu środków europejskich zrealizowanych przez Dysponenta części 75 - RCL wykazana w księgach rachunkowych była zgodna z informacją o zrealizowanych płatnościach przekazaną dysponentowi przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 49, 52-56, 344-388)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu środków europejskich objęto prawidłowość realizacji wydatków bieżących w kwocie 56,5 tys. zł¹⁶, tj. 7,6% tego rodzaju wydatków oraz 6,3% wszystkich wydatków w części 75 – RCL.

Z ww. kwoty 10,7 tys. zł stanowiły wydatki dobrane statystyczną metodą monetarną (MUS), a 45,8 tys. zł dobrane w sposób niestatystyczny, jako kwota wynikająca z wylosowanych do badania dowodów potwierdzających współfinansowanie wydatku z budżetu państwa.

W ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do jednego postępowania o zamówienie publiczne o wartości

¹⁶ Badaniem objęto 15 dowodów księgowych.

27,0 tys. zł, przeprowadzonego w trybie zapytania o cenę¹⁷.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem rzeczowym i finansowym projektu realizowanego na podstawie umowy o dofinansowanie¹⁸. Szczegółowe badanie w zakresie kwalifikowalności, którym objęto wydatki w łącznej kwocie 66,5 tys. zł (z tego 56,5 tys. zł z budżetu środków europejskich i 10,0 tys. zł z budżetu państwa na współfinansowanie projektów) wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie. Wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych. Wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowane. Stwierdzono, że zlecenia płatności przekazano do BGK w terminach określonych w harmonogramach płatności. Kwoty wskazane w zleceniach płatności oraz w poleceniach przelewu dokonywanych w ramach współfinansowania projektów były zgodne z kwotami dofinansowania określonymi w umowie o dofinansowanie oraz z kwotami wskazanymi w dokumentach księgowych. Zarówno kwoty płatności jak i zapłaty współfinansowania zostały uregulowane z zachowaniem terminów płatności wynikających z dokumentów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 28-32, 49, 52-56, 131-343, 1100-1308, 1408-1409)

Nieprawidłowości
i uwagi dotyczące
badanej działalności

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w części 75 - RCL w efekcie zrealizowania wydatków majątkowych w kwocie 1 489,4 tys. zł (w tym 148,6 tys. zł z budżetu środków europejskich):

- w ramach wydatków na inwestycje m.in. opracowana została dokumentacja projektowa dostosowania budynku biurowego przy Al. J. Ch. Szucha 2/4 do wymogów w zakresie bezpieczeństwa pożarowego,
- w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne m.in. zakupiono sprzęt komputerowy¹⁹ i oprogramowanie²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 21-35, 46-47, 52-56, 472-506, 868-874, 1410-1412, 1415-1416)

W budżecie części 75 - RCL w układzie zadaniowym ujęto 28 działań zgrupowanych w 13 podzadaniach, siedmiu zadaniach i pięciu funkcjach państwa.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ-1 dysponenta części 75 dotyczącym wydatków w układzie zadaniowym, planowane mierniki realizacji celów zadań, podzadań i działań zostały osiągnięte w stopniu adekwatnym do stopnia realizacji planowanych na nie wydatków.

¹⁷ Przedmiotem zamówienia było świadczenie usług hotelarsko-gastronomicznych i transportowych oraz wynajem sal szkoleniowych na potrzeby uczestników projektu pt. *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*. Zgodnie z § 4 podpisanej umowy wynagrodzenie określono w wysokości nie większej niż 27 025,00 zł brutto. W ramach kwoty 25,4 tys. zł (wydatków poniesionych w 2014 r.) wylosowano dowód księgowy na kwotę 3,8 tys. zł. Doborem celowym objęto pozostałą kwotę wydatków poniesionych w 2014 r., tj. 21,6 tys. zł.

¹⁸ Umowa o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki NR: UDA-POKL.05.01.01-00-001/12-00 z dnia 14 grudnia 2012 r., aneksowana w dniu 25.04.2013 r.

¹⁹ Zakupiono m.in.: dwa serwery, cztery monitory do monitorowania sieci RCL oraz urządzenie wielofunkcyjne.

²⁰ Zakupiono oprogramowanie m.in.: System Informacji Prawnej Lex Omega, Avamar - zapewniające zdeduplikowanie przechowywanych danych oraz oprogramowanie zwiększające funkcjonalność Systemu Informacji o Rządowym Procesie Legislacyjnym.

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp obowiązku nadzoru i kontroli skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, dysponent części 75 – RCL zorganizował system monitorowania realizacji planu w układzie zadaniowym, który:

- obejmował wszystkie właściwe jednostki organizacyjne RCL,
- dotyczył zarówno kwot jak i efektów rzeczowych,
- odbywał się z właściwą częstotliwością²¹,
- opierał się na wiarygodnych źródłach danych.

Szczegółowe badanie pięciu działań²² pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie wykazało, że:

- cele i mierniki realizacji celów działań, zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej,
- monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. księgi rachunkowe, systemy informatyczne i informacje komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji zadań objętych miernikami),
- zmiany kwot wydatków w planie finansowym w układzie tradycyjnym²³, z uwagi na ich wielkość i specyfikę mierników, nie wpłynęły na wartość mierników realizacji celów tych działań.

(dowód: akta kontroli str. 33-35, 868-874, 880-898, 892-898, 1096-1097, 1420-1425)

Nieprawidłowości
i uwagi dotyczące
badanej działalności

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

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

Opis stanu
faktycznego

Mechanizmy systemu kontroli zarządczej zapewniające prawidłowość i rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań

W części 75 - RCL została przyjęta koncepcja kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, w której uwzględniono w szczególności:

- charakter działalności i celów oraz skalę dochodów i wydatków (w tym wydatków ponoszonych na realizację projektów dofinansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE) w ramach części budżetowej (środowisko kontroli),
- proces szacowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, analizę prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz planowane działania przeciwdziałające,
- system informacyjny dotyczący zdarzeń gospodarczych istotnych dla rachunkowości i sprawozdawczości, w którym określono procedury za pomocą których te zdarzenia są identyfikowane, rejestrowane, przetwarzane oraz raportowane,
- działania kontrolne ograniczające ryzyko, że mechanizmy kontroli zarządczej nie zdołają na czas zapobiec istotnym nieprawidłowościom lub ich wykryć i skorygować, w których uwzględniono: proces zaciągania zobowiązań finansowych, obieg

²¹ Stopień realizacji wydatków – monitoring miesięczny, wykonanie mierników – monitoring kwartalny.

²² 1.3.2.2. Opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów prawnych; 1.3.2.3. Koordynacja procesu legislacyjnego; 1.3.4.1. Redagowanie Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”; 3.1.2.14. Prowadzenie aplikacji legislacyjnej i doskonalenie umiejętności kadr obsługujących organy władzy publicznej; 1.3.2.1. Opracowywanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów.

²³ Na realizację dwóch działań nastąpiło zwiększenie kwot wydatków (od 1,4% do 3,6%). Na realizację trzech działań nastąpiło zmniejszenie kwot wydatków (od 1,7% do 26,4%).

dokumentów księgowych, podział obowiązków i odpowiedzialność za wykonanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej, sposób weryfikacji operacji gospodarczych i finansowych przed i po realizacji,

- sprawowanie przez kierownictwo nadzoru nad skutecznością systemu kontroli zarządczej.

Koncepcja kontroli zarządczej w powyższym zakresie została opisana i przyjęta do stosowania m.in. w:

- Zarządzeniu Nr 182 Prezesa RCL z dnia 27 października 2011 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Rządowym Centrum Legislacji²⁴,
- Zarządzeniu Nr 164 Prezesa RCL z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie zasad postępowania w Rządowym Centrum Legislacji przy planowaniu, gromadzeniu i dysponowaniu środkami publicznymi oraz w zakresie gospodarowania i ochrony składników majątkowych²⁵,
- Zarządzeniu Nr 229 Prezesa RCL z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planu kont.

(dowód: akta kontroli str. 71-130, 389-468, 621-751, 891-898, 1283-1407, 1417-1419)

Szczegółowe badanie funkcjonowania przyjętej w części 75 - RCL koncepcji kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, które przeprowadzono na próbie 15 dowodów księgowych (operacji gospodarczych) wykazało, że ustanowione formalnie działania kontrolne ograniczające ryzyko nieprawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w powyższym zakresie były przestrzegane.

(dowód: akta kontroli str. 1309-1407)

Prawidłowość sprawozdań

Ustalono, że dysponent części 75 – RCL dokonywał kontroli sprawozdań budżetowych za 2014 r., zarówno pod względem formalno–rachunkowym jak i merytorycznym.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych RCL²⁶, w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach.

Sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i przekazane Ministrowi Finansów w terminach określonych w obowiązujących przepisach²⁷. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych, w tym ze sporządzonym w dniu 18 marca 2015 r. zestawieniem obrotów i sald²⁸. W sprawozdaniach: Rb-28, Rb-BZ1, Rb-70 oraz Rb-N - w okresie do zakończenia kontroli – dokonano korekty w związku z uwzględnieniem zobowiązań dotyczących 2014 r. ustalonych na podstawie dokumentów, które wpłynęły do

²⁴ Zmienione Zarządzeniem Prezesa RCL Nr 195 z 22.08.2012 r.

²⁵ Zmienione Zarządzeniem Prezesa RCL Nr 204 z 31.10.2013 r.

²⁶ Sprawozdania objęte kontrolą zostały szczegółowo opisane w przypisie nr 3 niniejszego wystąpienia.

²⁷ - Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119),

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766),

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

²⁸ W toku kontroli uwzględniono również zestawienia obrotów i sald sporządzone w dniach: 30.01.2015 r., 03.02.2015 r., 05.02.2015 r., 25.02.2015 r., 02.03.2015 r. oraz 17.03.2015 r.

RCL po sporządzeniu przedmiotowych sprawozdań. Ww. dane zostały skorygowane zgodnie z zapisami korygującymi wprowadzonymi do ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 20-56, 389-457, 621-751, 863-1091, 1328-1334)

Nieprawidłowości
i uwagi dotyczące
badanej działalności

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

4. Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu
faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 9 kwietnia 2014 r. nr KAP-4100-001-10/2014 skierowanym do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji, NIK nie formułowała wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 8-19)

IV. Uwagi i wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w realizacji budżetu państwa w części 75, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków.

V. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹ 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 Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler:
Cezary Domasik
Specjalista k.p.

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....

.....

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.