



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Administracji Publicznej

KAP.410.001.11.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontroler</i>	Elżbieta Rowińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99517 z 9 lutego 2016 r. oraz nr KAP/1/2016 z 22 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str.1-2, 1582-1583)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Rządowe Centrum Legislacji, 00-582 Warszawa, Al. J.Ch. Szucha 2/4
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jolanta Rusiniak, Prezes Rządowego Centrum Legislacji od 16 grudnia 2015 r. Poprzednio, od 10 grudnia 2007 r. do 16 listopada 2015 r., Prezesem Rządowego Centrum Legislacji był Maciej Berek. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Wprowadzenie

Dysponentem części 75 jest Prezes Rządowego Centrum Legislacji (dalej: Prezes RCL). Rządowe Centrum Legislacji (dalej: RCL) jest państwową jednostką organizacyjną, zapewniającą koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej¹. Dysponent części 75 nie posiada jednostek podległych i nadzorowanych.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.² (zwanej dalej ustawą budżetową) w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji.

W ramach części 75 finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zadania z zakresu obsługi merytorycznej i kancelaryjno-biurowej Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i członków Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 780-782)

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych³,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,

¹ Zarządzenie nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Rządowemu centrum Legislacji (M.P. z 2015 poz. 1097).

² Dz. U. poz. 153, ze zm.

³ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej: ufp).

Zrealizowane w 2015 r. w części 75 dochody wyniosły 749,2 tys. zł.

W 2015 r. w części 75 zrealizowano (w całości przez kontrolowaną jednostkę) wydatki budżetu państwa w wysokości 25 591,8 tys. zł. Ponadto, z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 1 696,6 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności⁵

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli, w wyniku kontroli zrealizowanych w 2015 r. w części 75 – RCL 4,6% wydatków budżetu państwa i 4,2% wydatków budżetu środków europejskich stwierdza, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym⁶ RCL.

NIK w trakcie kontroli ujawniła, że Prezes RCL nierzetelnie wdrażał System e-RPL realizowany w ramach projektu *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* (szczegółowy opis w pkt 2.2. wystąpienia). Stwierdzona nieprawidłowość była przyczyną nieosiągnięcia jednego z celów projektu, co spowodowało, że Instytucja Pośrednicząca II stopnia (dalej: IP II)⁷ zawiesiła końcowe rozliczenie wydatków poniesionych na jego realizację w kwocie 1 410,2 tys. zł (z tego: 1 198,7 tys. zł z budżetu środków europejskich i 211,5 tys. zł z budżetu państwa). Wobec niespełnienia – do zakończenia kontroli NIK – celu projektu powstało ryzyko, że ww. kwota jako niekwalifikowalna nie zostanie zrefundowana przez Komisję Europejską.

Uwzględniając powyższą nieprawidłowość NIK stwierdza, iż nadzór dysponenta części 75 w zakresie prawidłowości wykorzystania środków finansowych (art. 175 ust. 2 pkt 3 ufp) nie był w pełni skuteczny.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania budżetowe za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 75 – Rządowe Centrum Legislacji. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁸,

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁶ Mierniki realizacji celów, w przypadku czterech z pięciu kontrolowanych działań, zostały wykonane na poziomie zaplanowanym w ustawie budżetowej.

⁷ Instytucją Wdrażającą (IP II) dla projektu *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* był Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.).

sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁰.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetowe dla tej części zaplanowano w kwocie 799,0 tys. zł, tj. o 71,0 tys. zł (9,8%) wyższej niż w 2014 r. Zrealizowane dochody wyniosły 749,2 tys. zł i były niższe o 6,2% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2014 r. wykonane dochody były wyższe o 7,3%. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Finansowego Pani Ewy Lipińskiej nie zrealizowano dochodów w planowanej wysokości głównie z powodu mniejszej niż zakładano liczby podań o przyjęcie na aplikację legislacyjną w edycji w 2015/2016 (o cztery osoby) oraz niezakwalifikowaniu trzech kandydatów do odbycia aplikacji, a tym samym niższych wpływów z tytułu opłat za uczestnictwo w aplikacji.

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 75 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 0,1 tys. zł w całości dotyczące miesięcznej opłaty czynszu za najem powierzchni. W porównaniu do 2014 r. wysokość należności pozostawała na tym samym poziomie (0,1 tys. zł). Na koniec 2015 r. zaległości nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 240-288, 403-405)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Dysponent części 75 był beneficjentem projektu *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej: PO KL), Działanie 5.1. *Wzmocnienie potencjału administracji rządowej*.

Prezes RCL sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu państwa w części 75, o którym mowa w art. 175 ust. 1 i 2 upr., m.in. poprzez kontrolę prawidłowości wykorzystania środków finansowych, tj. przeznaczenia ich na zapłatę za określone zadania w ustalonych terminach. Jednocześnie Prezes prowadził kontrolę i nadzór realizacji planów w układzie zadaniowym. Celem zwiększenia prawidłowości przestrzegania procedur wydatkowania środków publicznych, przedmiotem analiz była wysokość osiągniętych mierników w stosunku do planu i planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 36-67, 83-186, 516-517, 859-915)

2.1. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 75 – RCL zostały zaplanowane w kwocie 25 623,0 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków budżetowych został zwiększony o 354,2 tys. zł, tj. do 25 977,2 tys. zł. Zmiany kwoty wydatków wynikały ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa, z tego:

- 175,4 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w nowo utworzonym Departamencie Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym¹¹ (od 1 września 2015 r.);

⁹ 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).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298 poz. 1766).

¹¹ Zarządzenie Nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji (M.P. poz. 753).

- 178,8 tys. zł z przeznaczeniem na współfinansowanie wydatków majątkowych w ramach projektu *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*.
(dowód: akta kontroli str. 187-205, 220-236, 313-315)

W związku z nadmiarem posiadanych środków, Prezes RCL czterema decyzjami dokonał blokady planowanych wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 323,8 tys. zł. Jak ustalono:

- blokada z 8 października 2015 r. dotycząca kwoty 21,8 tys. zł została dokonana w związku z przedłużającym się terminem złożenia wniosku o dofinansowanie projektu *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*¹²,
- blokada z 12 listopada 2015 r.:
 - dotycząca kwoty 17,1 tys. zł została dokonana m.in. w związku oszczędnościami uzyskanymi w wyniku postępowań przetargowych dotyczących realizacji projektu *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* oraz rezygnacją z opracowania i wydania, z przyczyn niezależnych od beneficjenta, publikacji dotyczącej nowych technik prawodawczych. Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Finansowego, późne podpisanie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej uniemożliwiło opracowanie i wydanie publikacji w tym zakresie, w terminie przewidzianym w harmonogramie projektu,
 - dotycząca kwoty 12,2 tys. zł została dokonana w związku z dalej przedłużającym się terminem złożenia wniosku o dofinansowanie projektu *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* (do 11 grudnia 2015 r.),
- blokada z 15 grudnia 2015 r. dotycząca kwoty 95,7 tys. zł została dokonana m.in. w związku z oszczędnościami uzyskanymi w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zakup oprogramowania do usprawnienia procesu przygotowania do ogłoszenia aktów prawnych w dziennikach urzędowych oraz oprogramowania do obsługi kadr,
- blokada z 30 grudnia 2015 r. dotycząca kwoty 177,0 tys. zł została dokonana w związku z oszczędnościami w wydatkach na finansowanie wynagrodzeń, składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy.

Jak ustalono nie było możliwości dokonania blokad i oszacowania oszczędności z ww. tytułów w terminach wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli str. 206-219, 331, 387-388)

Wydatki w części 75 – RCL zostały wykonane kwocie 25 591,8 tys. zł, co stanowiło 98,5% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2014 (25 273,1 tys. zł) wydatki zrealizowane w 2015 r. stanowiły 101,3%. Zrealizowano je prawie w całości (25 586,2 tys. zł, tj. 99,98% wydatków w części) ramach działu 750 – Administracja publiczna w rozdziale 75006 – Rządowe Centrum Legislacji.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 75, wynikające z planu finansowego (po zmianach) limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 289-290, 313-315, 776-779)

¹² Projekt przewidziany do finansowania ze środków EFS PO Wiedza Edukacja Rozwój 2014 – 2020 (działanie 2.16 Usprawnienie procesu stanowienia prawa); dalej PO WER.

Realizacja wydatków ze środków przeniesionych z rezerw celowych budżetu państwa

Środki przyznane z rezerw celowych w łącznej kwocie 354,2 tys. zł zostały wykorzystane w całości oraz zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach Ministra Finansów, z tego:

- 175,4 tys. zł na sfinansowanie od dnia 1 września 2015 r. wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń dla 5 pracowników RCL, którzy realizują nowe zadanie polegające na zapewnieniu udziału Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym,
- 178,8 tys. zł na współfinansowanie wydatków na realizację zadania 5 *Utworzenie i wdrożenie systemu e-RPL w ramach projektu Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej.*

(dowód: akta kontroli str. 190-201, 222- 227, 236, 322-323, 825-826)

Realizacja wydatków wg grup ekonomicznych¹³

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 11,2 tys. zł (0,04% wydatków w części), co stanowiło 100,0 % planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. (16,1 tys. zł) wydatki te były niższe o 4,9 tys. zł, tj. o 30,4%. Wydatki przeznaczono na dofinansowanie zakupu okularów korygujących wzrok.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 24 482,3 tys. zł (95,7% wydatków w części), co stanowiło 98,6% planu po zmianach. Były one wyższe niż w 2014 r. (23 916,2 tys. zł) o 566,1 tys. zł, tj. o 2,4%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków, tj. 83,5% wydatków bieżących, stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń¹⁴ - 20 435,0 tys. zł (99,1% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) były wyższe niż w 2014 r.¹⁵ o 533,1 tys. zł, tj. o 2,7%. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Finansowego było to związane z finansowaniem nowych zadań, w tym z przygotowywaniem i weryfikacją tekstów jednolitych ustaw oraz zapewnieniem udziału Rady Ministrów w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 1 098,3 tys. zł (4,3% wydatków w części), co stanowiło 95,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. (1 340,8 tys. zł) wydatki te były niższe o 242,5 tys. zł, tj. o 18,1%. Wydatki zrealizowano w § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych w kwocie 816,5 tys. zł (95,1% planu po zmianach) oraz w § 6069 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w kwocie 243,8 tys. zł (98,0% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 289-290, 305-312, 326)

Zobowiązania w części 75 na koniec 2015 r. wyniosły 1 596,0 tys. zł i były niższe o 2,3% niż kwota zobowiązań na koniec 2014 r. (1 632,7 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły głównie wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi od wynagrodzeń) za 2015 r. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 398-399, 778)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w części 75 – RCL wyniosło 167 osób¹⁶ i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o dwie osoby. Zwiększenie zatrudnienia było wynikiem m.in. zatrudnienia pracowników do

¹³ Łącznie z wydatkami na realizację programów z udziałem środków europejskich.

¹⁴ §§ 4010, 4019, 4040, 4110, 4119, 4120, 4129.

¹⁵ Kwota wydatków na wynagrodzenia wraz pochodnymi w 2014 r. wynosiła 19 901,9 tys. zł.

¹⁶ Według sprawozdania Rb-70 Kwartałne sprawozdanie z zatrudnieniu i wynagrodzeniach za 2015 r., w przeliczeniu na pełne etaty.

realizacji nowych zadań związanych z zapewnieniem udziału Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w części 75 w 2015 r. przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 8 739,1 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2014 r. (8 659,2 zł) było wyższe o 79,9 zł, tj. 0,9%. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Finansowego wzrost ten dotyczył głównie wydatków jednorazowych na odprawy emerytalne, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop, wynagrodzenia z tytułu godzin nadliczbowych oraz premie.

(dowód: akta kontroli str. 202-203, 316-318, 327)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe¹⁷ w 2015 r. zaplanowane w łącznej wysokości 524,0 tys. zł zostały w trakcie roku zmniejszone do kwoty 511,0 tys. zł. Zrealizowano wydatki w kwocie 468,6 tys. zł¹⁸, co stanowiło 91,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki te były niższe o 1,3 tys. zł, tj. o 0,3%.

W 2015 r. wysokość wynagrodzeń bezosobowych w 2015 r., zgodnie z art. 16 i 17 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, nie przekroczyła wydatków określonych w ustawie budżetowej na rok 2014, z uwzględnieniem wyłączeń określonych w tych przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 228-235, 289-292, 313, 320, 327-329)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 1 173,0 tys. zł, tj. 4,6%¹⁹ wydatków bieżących i majątkowych RCL. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym²⁰ wydatkom budżetowym dysponenta części 75. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²¹) spośród 1128 zapisów księgowych na łączną kwotę 4 751,1 tys. zł. Badaniem objęto 52 zapisy księgowe na kwotę 1 173,0 tys. zł, z tego:

- 10 zapisów na kwotę 754,0 tys. zł obejmujących wydatki majątkowe, tj. 68,7% tego rodzaju wydatków,
- 42 zapisy na kwotę 419,0 tys. zł obejmujących wydatki bieżące, tj. 1,7% tego rodzaju wydatków.

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. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 1 173,0 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²² (dalej: ustawa Pzp) nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto szczegółowemu badaniu poddano dwa postępowania o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w trybie zapytania o cenę oraz w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 380,0 tys. zł²³. W wyniku analizy

¹⁷ Wynagrodzenia o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1877, ze zm.).

¹⁸ Łącznie z wydatkami na realizację programów współfinansowanych z udziałem środków europejskich.

¹⁹ Badaniem objęto 28,6% wydatków pozapłacowych budżetu państwa.

²⁰ Ze zbioru dowodów/zapisów księgowych wyłączone zostały min. wydatki dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych oraz transakcji poniżej 5,0 tys. zł.

²¹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

²³ Wydatki poniesione w 2015 r. z tytułu realizacji umów zawartych w wyniku badanych postępowań wyniosły 137,4 tys. zł.

dokumentacji dotyczącej tych postępowań nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. (dowód: akta kontroli str. 333-357, 688-726, 751-762)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2015 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 75 – RCL zostały zaplanowane w kwocie 1 152,0 tys. zł. W trakcie roku plan został zwiększony ze środków rezerw celowych o 1 013,0 tys. zł do wysokości 2 165,0 tys. zł. Środki przyznane z rezerwy celowej zostały wykorzystane w pełnej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzji Ministra Finansów²⁴ na realizację zadania *Utworzenie i wdrożenie systemu e-RPL* w ramach projektu *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*.

(dowód: akta kontroli str. 188-201, 322-323, 826)

W związku z niepełnym wykorzystaniem środków, Prezes RCL dokonał dwóch blokad planowanych wydatków (8 października i 12 listopada 2015 r.) na łączną kwotę 468,3 tys. zł. Blokad dokonano m.in. w związku z koniecznością przesunięcia na późniejszy, terminu złożenia wniosku o dofinansowanie projektu *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* ze środków *polityki spójności* w ramach PO WER, oszczędnościami uzyskanymi w wyniku postępowań przetargowych na zadania realizowane w ramach projektu *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* oraz koniecznością rezygnacji z planowanych wydatków na sfinansowanie publikacji dotyczącej zasad techniki prawodawczej.

(dowód: akta kontroli str. 206-215, 359-397)

Wydatki w części 75 – RCL zostały zrealizowane w ramach jednego działu 750 – Administracja publiczna i jednego rozdziału 75006 – Rządowe Centrum Legislacji w kwocie 1 696,6 tys. zł, co stanowiło 78,4% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2014 (890,0 tys. zł) wydatki zrealizowane w 2015 r. były wyższe o 90,4%. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Administracyjnego Pan Marek Mossakowski niższa niż planowano realizacja wydatków budżetu środków europejskich wynikała m.in. z rezygnacji z opracowania i wydania publikacji dotyczącej nowych technik prawodawczych oraz oszczędności z tytułu wynagrodzeń prelegentów podczas konferencji podsumowującej realizację projektu *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*, przedłużającej się procedury opracowania wniosku o dofinansowanie projektu w ramach PO WER, niższych wydatków na zakup usług pozostałych w związku z mniejszą niż zakładano liczbą uczestników szkoleń, oszczędności uzyskanych w wyniku prowadzonych postępowań przetargowych jak i zamówień o wartości do której nie mają zastosowania przepisy ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 290, 319, 385-387, 825-826)

²⁴ Decyzja Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie środków europejskich na 2015 r. z 15 września 2015 r.

Wydatki zostały w całości poniesione na realizację projektu *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* w ramach PO KL²⁵, m.in. na:

- budowę zintegrowanego, wspólnego dla administracji rządowej systemu informatycznego, wspierającego rządowy proces legislacyjny nad projektem dokumentu rządowego e-RPL²⁶ (1 198,7 tys. zł²⁷),
- zakup usług hotelowych, gastronomicznych, transportowych oraz wynajem sal dla uczestników szkoleń specjalistycznych z zakresu legislacji (255,7 tys. zł²⁸),
- wynagrodzenia z tytułu umów cywilno-prawnych dla osób prowadzących szkolenia (61,5 tys. zł²⁹),
- zakup materiałów promocyjno-szkoleniowych dla uczestników szkoleń oraz materiałów biurowych (61,4 tys. zł³⁰).

(dowód: akta kontroli str. 201, 319, 321-323)

Projekt ten, zgodnie z umową o dofinansowanie z 14 grudnia 2012 r., został zakończony w 2015 r. RCL 16 grudnia 2015 r. przedstawiło IP II końcowy wniosek o płatność za okres od 1 października 2015 r. do 16 listopada 2015 r. na łączną kwotę 1 515,9 tys. zł, w tym za realizację etapów I-IV zadania 5 *Utworzenie i wdrożenie Systemu e-RPL* na kwotę 1 410,2 tys. zł. Według informacji wynikającej ze złożonego przez RCL końcowego wniosku o płatność, zadania wymienione we wniosku o dofinansowanie projektu³¹ zostały zrealizowane.

W 2015 r. nie rozpoczęto realizacji drugiego z zaplanowanych projektów *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego w urzędach obsługujących organy władzy publicznej* w ramach PO WER, m.in. ze względu na fakt, jak wyjaśnił Dyrektor Biura Administracyjnego, późnego opublikowania rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Spowodowało to, że założenia merytoryczne szkoleń dotyczących znowelizowanych zasad, które planowano przeprowadzić w ramach ww. projektu, zostały zaakceptowane przez Prezesa RCL po upływie złożenia terminu wniosku o dofinansowanie. RCL uzyskało zgodę IP na przedłużenie terminu na złożenie wniosku o dofinansowanie projektu do 31 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 290, 359-397, 574-678, 659-677)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w części 75, wynikające z planu finansowego (po zmianach) limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 290, 319, 412-418)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

Szczegółową kontrolą w zakresie kwalifikowalności wydatków objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez RCL na łączną kwotę 72,9 tys. zł,

²⁵ Projekt realizowany na podstawie umowy o dofinansowanie projektu w ramach PO KL nr UDA-POKL.05.01.01-00-001/12-00 z dnia 14 grudnia 2012 r.

²⁶ Słownik pojęć zawarty w załączniku nr 1 do umowy nr RCL-I-8/2015 z 17 marca 2015 r. na Realizację dzieła polegającego na: zaprojektowaniu, zbudowaniu i wdrożeniu Systemu e-RPL przeznaczonego do obsługi Rządowego Procesu Legislacyjnego, a także usług szkolenia oraz administrowania i utrzymania Systemu e-RPL.

²⁷ Wydatki sklasyfikowane w § 6067 – wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

²⁸ Wydatki sklasyfikowane w § 4307 – zakup usług pozostałych.

²⁹ Wydatki sklasyfikowane w § 4177 – wynagrodzenia bezosobowe.

³⁰ Wydatki sklasyfikowane w § 4217 – zakup materiałów i wyposażenia.

³¹ Zadanie 1 Szkolenia specjalistyczne z zakresu legislacji, zadanie 2 Krajowe Forum wydawców Elektronicznych Dzienników Urzędowych, Zadanie 3 Dodatkowe szkolenia warsztatowe dla aplikantów aplikacji legislacyjnej, Zadanie 4 szkolenia specjalistyczne dla kadry RCL, zadanie 7 Zarządzanie projektem.

co stanowiło 4,2% wydatków budżetu środków europejskich części 75 poniesionych w 2015 r. Doboru próby dokonano w sposób celowy.

Zostały one przeznaczone na zadania określone w umowie o dofinansowanie projektu *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*.

Wydatków dokonywano zgodnie z planem rzeczowym i finansowym. Szczegółowe badanie w zakresie kwalifikowalności wydatków, którym objęto wydatki łącznej kwocie 85,8 tys. zł (z tego 72,9 tys. zł z budżetu środków europejskich i 12,9 tys. zł z budżetu państwa) poniesione na realizację w 2015 r. zakup usług i hotelarskich na potrzeby uczestników szkoleń z zakresu legislacji oraz wykonanie badania ewaluacyjnego ex-post wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminie wynikającym z wniosku o dofinansowanie. Wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowane.

Ustalono, że kwoty wydatków z budżetu środków europejskich zrealizowanych przez RCL wykazane w księgach rachunkowych (strona Ma konta 227 – *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*) były zgodne z informacją o zrealizowanych płatnościach przekazaną dysponentowi przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

(dowód: akta kontroli str. 289-290, 333-357, 498 – 514, 519-573, 659-678)

W wyniku analizy jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie zapytania o cenę na łączną kwotę 28,6 tys. zł wydatków finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 75 – RCL nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 546-550, 763-764)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym wdrażaniu Systemu e-RPL realizowanego w ramach projektu *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*, w wyniku czego nie został osiągnięty jeden z celów projektu, co spowodowało, że IP II zawiesiła końcowe rozliczenie wydatków poniesionych jego realizację w kwocie 1 410,2 tys. zł.

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie celem projektu było podniesienie jakości stanowionego prawa m.in. poprzez usprawnienie mechanizmów koordynacyjnych rządowego procesu legislacyjnego. Jednym ze wskaźników osiągnięcia celu projektu była liczba instytucji administracji publicznej, które wdrożyły system e-RPL (20 instytucji).

RCL w końcowym wniosku o płatność z 16 grudnia 2015 r. przedstawił do rozliczenia wydatki na realizację zadania 5 *Utworzenie i wdrożenie Systemu e-RPL* w wysokości 1 410,2 tys. zł. IP II, w związku z ustaleniami kontroli prowadzonej w RCL przez Departament Kontroli i Nadzoru³² w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM), zawiesiła do wyjaśnienia uznanie tego wydatku za kwalifikowalny. Powodem było nieosiągnięcie ww. wskaźnika liczby instytucji, które wdrożyły system. Według IP II³³ uznanie kwalifikowalności powyższego wydatku będzie możliwe po przedstawieniu przez beneficjenta harmonogramu wdrożenia Systemu e-RPL oraz potwierdzeniu jego działania w zakładanej liczbie urzędów.

³² Obecnie Centrum Oceny Administracji.

³³ Wyjaśnienia uzyskane od IP II w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

Dopiero w 2016 r., w wyniku wskazań IP II, RCL podjął działania w celu wdrożenia Systemu e-RPL. Według stanu na dzień zakończenia kontroli³⁴ konto *na środowisku produkcyjnym*, które umożliwia prowadzenie pracy nad rządowymi dokumentami legislacyjnymi założyło 20³⁵ instytucji (wg ustaleń kontroli KPRM na 19 lutego 2016 r. konta produkcyjne posiadały dwie jednostki). Jednak jak wynika z wyjaśnień Wicedyrektora Departamentu Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych Pana Krzysztofa Madeja, nadal wszelkie czynności użytkowników są przeprowadzane *na środowisku testowym*. Według wyjaśnień Wicedyrektora Biura Administracyjnego Pana Tomasza Raszczykiewicza harmonogram prac mających na celu ustanowienie Systemu e-RPL narzędziem pracy nad rządowymi dokumentami legislacyjnymi jest w trakcie szczegółowego opracowania. Zakładany termin na przekazanie harmonogramu prac wyznaczono na 30 kwietnia 2016 r. RCL przeprowadził szkolenie pracowników Ministerstwa Cyfryzacji oraz planuje przeprowadzenie szkoleń dla 25 instytucji, a także w zależności od potrzeb szkolenia dla większej liczby zainteresowanych. Z notatki ze spotkania, które miało miejsce w Ministerstwie Cyfryzacji wynika m.in., że przedmiotem rozmów było przekazanie zarządzania Systemem e-RPL do Ministerstwa Cyfryzacji.

Zdaniem NIK, poprzedni Prezes RCL Pan Maciej Berek (równocześnie kierownik projektu³⁶) nie podjął wystarczających działań w celu wdrożenia Systemu e-RPL w 20 instytucjach. Założenia projektu³⁷ przewidywały że utworzenie Systemu e-RPL poprzedzone będzie uporządkowaniem uregulowań określających procedury postępowania z projektami rządowych aktów legislacyjnych oraz przyjęciem nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów³⁸. Niestety regulamin ten (przyjęty 29 października 2013 r.), nie zawierał zapisów dotyczących obowiązku stosowania Systemu e-RPL.

Jak podała Prezes RCL Pani Jolanta Rusiniak, w uzasadnieniu do uchwały w sprawie nowego Regulaminu wskazano, że przygotowane regulacje dotyczące postępowania z projektami dokumentów rządowych nie przesądzają kwestii formy, w jakiej dokonywany jest, w przebiegu postępowania, obieg dokumentów. Według złożonych wyjaśnień, działania ówczesnego Prezesa RCL, dotyczące obowiązku stosowania Systemu e-RPL, polegały m.in. na prezentacji założeń Systemu e-RPL na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów 8 października 2015 r. (ustnie) oraz na spotkaniu Zespołu roboczego ds. przygotowania prac Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji 12 października 2015 r. Jak wyjaśniła Prezes RCL *z przedstawionych informacji nie wynika, że Centrum podejmowało działania w zakresie wprowadzenia obowiązku prowadzenia postępowania z projektami rządowych aktów legislacyjnych z wykorzystaniem Systemu e-RPL jak również, aby były podejmowane inne działania, oprócz szkoleń, w celu zapewnienia korzystania z systemu.*

Jak wyjaśnił poprzedni Prezes RCL Pan Maciej Berek, stworzenie (w tym także wdrożenie a następnie powszechne stosowanie) systemu e-RPL zostało przesądzone w dokumentach rządowych. Wskazał przy tym na: Program „Lepsze regulacje 2015” przyjęty przez Radę Ministrów 22 stycznia 2013 r., w którym ujęto *„(...) wstępne rozstrzygnięcie, że system e-RPL będzie systemem powszechnie stosowanym przez administrację rządową.”*, Diagnozę dla Programu Operacyjnego

³⁴ Protokół oględzin z 15 kwietnia 2016 r.

³⁵ W tym RCL.

³⁶ Od 1 stycznia 2015 r. W okresie 14 grudnia 2012 r. – 31 grudnia 2014 r. funkcję kierownika projektu pełnił Wiceprezes RCL Piotr Gryśka.

³⁷ Szczegółowy opis zadań i produktów (pkt 5 str. 9 wniosku o dofinansowanie).

³⁸ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979, ze zm.).

Polska Cyfrowa 2014-2020, gdzie zapisano m.in., że „(...) do 2015 nastąpi budowa i uruchomienie szyny bazowej rządowej platformy e-legislacji pod nazwą System e-RPL (...)” oraz Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa do 2020 r. przyjęty przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r. Pan Maciej Berek wyjaśnił ponadto, że wdrażanie e-RPL odbywało się wg przyjętego harmonogramu. M.in. na bazie systemu testującego prowadzone były szkolenia i prezentacje, pracownicy odpowiedzialni za techniczne wdrażanie projektu uzgodnili z przedstawicielami ministerstw warunki i miejsca udostępnienia systemu, i „(...) w dniu opuszczenia przeze mnie urzędu pozostała kwestia technicznego „podłączenia” ministerstw do urzędów, co z istoty możliwe było dopiero po dokonaniu ostatecznego odbioru systemu. Zgodnie z przyjętym harmonogramem i założeniami, pierwszy kwartał 2016 r. miał być przeznaczony na „dobrowolne korzystanie z systemu (...), drugi kwartał miał umożliwić ewentualne korekty(...). Na koniec drugiego kwartału przewidziana była formalna decyzja Rady Ministrów o powszechnym i obowiązkowym stosowaniu systemu przez administrację rządową.”

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia potwierdzają tylko, że w okresie od rozpoczęcia realizacji projektu do jego ostatecznego odbioru i złożenia końcowego wniosku o płatność, oprócz ogólnych założeń funkcjonowania systemu e-RPL określanych w różnych dokumentach i prezentowanych podczas różnych spotkań, brakowało prac nad wdrożeniem formalnego obowiązku stosowania systemu przez instytucje rządowe. Zasadność wprowadzenia legislacyjnych podstaw określających obowiązek stosowania Systemu e-RPL przez instytucje rządowe jeszcze przed jego utworzeniem (a co najmniej w początkowej fazie jego budowy) wynika nie tylko z założeń projektu, ale także z ogólnej zasady ponoszenia wydatków publicznych określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp. Należy zauważyć, że technicznego „podłączenia” ministerstw nie przeprowadzono nawet po ostatecznym odbiorze systemu w październiku 2015 r. Na koniec I kwartału 2016 r. jednostki, które wg wyjaśnień poprzedniego Prezesa RCL powinny „dobrowolnie” korzystać z systemu, pod presją wyników kontroli służb KPRM i odmowy uznania kwalifikowalności wydatków na projekt, założyły dopiero tzw. „konta produkcyjne” niezbędne do korzystania z e-RPL, przy czym w praktyce korzystały z ich wersji testowych.

Ponadto, według NIK, poprzedni Prezes RCL, także jako kierownik projektu nie zapewnił należytego dokumentowania monitorowania przebiegu jego realizacji. Zgodnie z § 8 obowiązującego zarządzenia³⁹ kierownik Zespołu ds. realizacji projektu „System e- RPL” (dalej: Zespół) miał obowiązek przekazywania Prezesowi RCL kwartalnych sprawozdań z realizacji zadań Zespołu.

Obecna Prezes RCL w wyjaśnieniach podała, że nie posiada wiedzy na temat tych sprawozdań. Złożone wyjaśnienia potwierdzają również ustalenia kontroli KPRM⁴⁰, według których Zespół od połowy 2014 r. nie opracowywał sprawozdań z realizacji zadań. Jak wyjaśnił poprzedni Prezes RCL Pan Maciej Berek, (...) *Sprawozdania były przedstawiane – zależnie od intensywności działań podejmowanych w danym okresie oraz potrzeby precyzyjnego przedstawienia informacji, sprawozdania przybierały formę ustną lub pisemną. Kopii sprawozdań odchodząc z RCL nie zabrałem, więc nimi nie dysponuję. Całość dokumentacji dotyczącej projektu pozostawiłem w opisanym segregatorze w gabinecie prezesa RCL. (...).*

Zdaniem NIK, wynikający z zarządzenia obowiązek kwartalnego raportowania o postępach prac nad projektem powinien zostać rzetelnie udokumentowany,

³⁹ Zarządzenie nr 207 Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 8 marca 2013 r. w sprawie Zespołu do spraw realizacji projektu „System e-RPL”.

⁴⁰ Kontrola w zakresie realizacji projektów informatycznych w latach 2014–2015. Czynności kontrolne w RCL były wykonywane w okresie od 22 stycznia do 12 lutego 2016 r.

a dokumentacja zarchiwizowana tak aby zarówno kierownictwo RCL jak i organy kontrolne miały do niej dostęp i możliwość oceny realizacji projektu i w razie potrzeby reagowania na nieprawidłowości bądź opóźnienia.

(dowód: akta kontroli str. 574-685, 683-685, 1072-1073, 1158-1163, 1455-1556, 1557-1561, 1563-1566, 1584-1591)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W części 75 – RCL w 2015 r. zrealizowano wydatki majątkowe w kwocie 2 296,9 tys. zł, w tym 1 442,5 tys. zł z budżetu środków europejskich. W ramach poniesionych wydatków sfinansowano, zgodnie z planem, zakupy inwestycyjne, m.in.:

- budowę systemu e-RPL zrealizowanego w ramach projektu *Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO KL (1 442,5 tys. zł)⁴¹,
- wdrożenie i integrację systemu e-RPL (369,9 tys. zł)⁴²,
- zakup oprogramowania (194,4 tys. zł)⁴³,
- rozbudowę systemu telekomunikacyjnego Alcatel Lucent o niezbędny sprzęt telekomunikacyjny (179,8 tys. zł)⁴⁴,
- dostosowanie systemów teleinformatycznych RCL do wymagań Krajowych Ram Interpretacyjności (18,5 tys. zł)⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 816-823, 825-858)

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

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 upo obowiązkowi nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, dysponent części 75 przeprowadzał miesięczny monitoring realizacji wydatków, kwartalny monitoring wykonania mierników w zakresie zadań, podzadań i działań oraz efektywności i skuteczności. Realizacja mierników, a także dane do ich ustalenia były analizowane w Biurze Finansowym i porównywane w kolejnych szeregach czasowych oraz wyjaśniano budzące wątpliwości odchylenia.

(dowód: akta kontroli str. 517-518)

Szczegółowe badanie pięciu działań⁴⁶ pod względem realizacji celu, poziomu założonych wskaźników oraz prawidłowości oceny skuteczności realizowanych działań na podstawie przyjętych mierników wykazało, że:

⁴¹ Wydatek zrealizowany na podstawie umowy nr RCL-I-8/2015 z 17 marca 2015 r. której przedmiotem było zaprojektowanie, zbudowanie wdrożenie Systemu e-RPL przeznaczonego do obsługi Rządowego Procesu Legislacyjnego, a także świadczenie usług szkolenia oraz administrowania i utrzymania Systemu e-RPL.

⁴² Sfinansowano m.in. przeprowadzenie audytu bezpieczeństwa kodu źródłowego Systemu e-RPL.

⁴³ Sfinansowano m.in. zakup systemu Informacji Prawnej Lex Omega, oprogramowania rozszerzającego funkcjonalności systemu zapasowego e-Dziennik, rozbudowę systemu wspomagającego działalność Departamentu Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych o moduł archiwizacji danych, oprogramowania Quorum Kadry, Quorum eWnioski, Quorum eIK.

⁴⁴ Zakupiono m.in. aparaty telefoniczne wraz z montażem uruchomieniem i zaprogramowaniem elementów systemu.

⁴⁵ Realizacja tego zadania wynika z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 113).

⁴⁶ Zadanie 1.3.2.1. Opracowywanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów, 1.3.2.2. Opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do

- monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. ksiąg rachunkowych, systemu informatycznego, informacji komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji zadań objętych miernikami),
- zmiany kwot wydatków w planie finansowym w układzie tradycyjnym nie wpłynęły na wartość mierników realizacji czterech spośród badanych działań,
- wartości mierników realizacji celów w czterech działaniach osiągnęły poziom wyższy od zakładanego.

W jednym działaniu⁴⁷ miernik celu – wskaźnik procentowy liczby projektów ustaw opracowanych przez RCL na podstawie założeń w stosunku do liczby projektów ustaw opracowanych na podstawie przyjętych uprzednio założeń, wniesionych przez Radę Ministrów do Sejmu planowany na poziomie >75% osiągnięto na poziomie niższym o 11,67 punktu procentowego. Przyczyną według Dyrektora Biura Finansowego, było to, że wartość docelowa realizacji miernika dla działania była konstruowana w oparciu o plany legislacyjne poprzedniego rządu, który zakładał m.in. 75% udział RCL w opracowywaniu projektów ustaw w trybie określonym w § 112 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. Ograniczenie opracowywania ustaw w RCL jest związane ze zmianą planu i polityki legislacyjnej Rządu.

(dowód: akta kontroli str. 400, 423-425, 517-518, 765-775)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dysponenta części 75 dotyczącym wydatków w układzie zadaniowym, planowane mierniki realizacji celów zadań, podzadań i działań zostały osiągnięte w stopniu proporcjonalnym do realizacji planowanych na nie wydatków.

NIK zauważa, że pomimo formalnego zrealizowania tego planu w przypadku Systemu e-RPL nie osiągnięto zakładanego dla projektu wskaźnika osiągnięcia celu.

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 75 – RCL:

- 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),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

rządowych projektów aktów prawnych, 1.3.2.3. Koordynacja procesu legislacyjnego, 1.3.4.1. Redagowanie Dziennika Ustaw RP oraz Dziennika Urzędowego RP Monitor Polski, 16.7.4.2. Projekty oraz systemy nie objęte Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa.

⁴⁷ Działanie 1.3.2.1. Opracowanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonym w Regulaminie pracy Rady Ministrów

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w tym ze sporządzonym w dniu 23 marca 2016 r. zestawieniem obrotów i sald. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W sprawozdaniach: Rb-28 oraz RB-BZ1, w okresie do zakończenia kontroli, dokonano korekty zobowiązań dotyczących 2015 r. na podstawie dokumentów, które wpłynęły do RCL po upływie terminu sporządzenia ww. sprawozdań. Dane zostały skorygowane zgodnie z zapisami korygującymi wprowadzonymi do ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 401-497, 515-517, 727-748, 776-815)

Ustalone
nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

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 Kontroli⁴⁸, wnosi o opracowanie i pełną realizację harmonogramu dotyczącego Systemu e-RPL w celu umożliwienia uznania kwalifikowalności wydatków poniesionych na budowę tego systemu.

VI. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykorzystania
uwag i wykonania
wniosku

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler:
Elżbieta Rowińska
Główny specjalista k.p.

Dyrektor
Bogdan Skwarka

⁴⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096.