



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MAŁGORZATA MOTYLOW

KAP.410.001.06.2020

Mariusz Kamiński  
Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji  
ul. Batorego 5  
02-591 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej Ministerstwo lub MSWiA)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 14 sierpnia 2019 r. <sup>1</sup> (od 9 do 13 sierpnia 2019 r. Zastępujący Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji), poprzednio Elżbieta Witek od 4 czerwca do 9 sierpnia 2019 r. <sup>2</sup> , poprzednio Joachim Brudziński od 9 stycznia 2018 r. <sup>3</sup> do 4 czerwca 2019 r. <sup>4</sup> (dowód: akta kontroli str. 11)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>5</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Tadeusz Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/24/2020 z 17 stycznia 2020 r.</li><li>2. Andrzej Brunejko, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr KAP/25/2020 z 17 stycznia 2020 r.</li><li>3. Maciej Bukowski, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr KAP/26/2020 z 17 stycznia 2020 r.</li><li>4. Krzysztof Stasiak, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr KAP/27/2020 z 17 stycznia 2020 r.</li></ol> (dowód: akta kontroli str. 1-8)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 80 – Regionalne izby obrachunkowe w związku z wykonywaniem budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,</li><li>– sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,</li><li>– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup> (dalej ufp).</li></ul>

<sup>1</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2019 r. nr 1131.14.2019 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 749), Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1092).

<sup>2</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. nr 1131.7.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 477), Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 sierpnia 2019 r. nr 1131.13.2019 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 743).

<sup>3</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

<sup>4</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. nr 1131.6.2019 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 476).

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy porównawczej wykonania planu dochodów i stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 80 w trakcie roku budżetowego,
- analizy mierników zadania 1.10 *Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego* i podzadania 1.10.1 *Działania nadzorczo-kontrolne RIO* oraz stopnia ich wykonania,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 80 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej, dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonywaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ramach części 80 – Regionalne izby obrachunkowe.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności*.

### III. Ocena ogólna<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe.**

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych, w obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli, stwierdzono nieprawidłowości, polegające na niezgodności sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za lata 2008-2019:

- sporządzonych przez dysponenta części 80 oraz Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi (dysponenta III stopnia) z załącznikiem 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania<sup>8</sup> (dalej: rozporządzenie Prezesa RM), w zakresie planowanej liczby zatrudnionych członków kolegium,
- sporządzonych przez dysponenta części 80 oraz prezesów regionalnych izb obrachunkowych z § 17 pkt 7 i 8 załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>9</sup> (dalej: rozporządzenie Ministra RF), w zakresie wykazywania pozaetatowych członków kolegium wynagradzanych w ramach umów zlecenia.

<sup>7</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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 w formie opisowej. Oceny wykonania budżetu państwa w części 80 przez objętych kontrolą NIK podległych dysponentów trzeciego stopnia zostały przedstawione w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 109, ze zm.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny nieprawidłowości te nie spowodowały obniżenia oceny.

## **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności**

### **OBSZAR 1. Dochody budżetowe**

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019<sup>11</sup>, dochody budżetu państwa w części 80 zostały zaplanowane w kwocie 2 592,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w wysokości 2 966,3 tys. zł, tj. 114,4% planu oraz 93,7% dochodów z roku ubiegłego (3 167,4 tys. zł). Dochody pochodziły głównie z wpływów:

- z usług, przede wszystkim z prowadzenia działalności szkoleniowej przez regionalne izby obrachunkowe (dalej: RIO) – 2 556,4 tys. zł,
- ze zwrotów kosztów postępowań przed komisjami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – 196,2 tys. zł,
- z wynajmu i dzierżawy składników majątkowych oraz innych umów o podobnym charakterze – 93,6 tys. zł.

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z osiągnięcia wyższych wpływów z usług oraz sprzedaży składników majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 273-276, 519-531, 537-546, 552-553, 560-561, 712-721, 727-731, 735, 738-739)

Na koniec 2019 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 80 wystąpiły należności w kwocie 152,2 tys. zł, z czego zaległości netto stanowiły 145,8 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. kwota zaległości była wyższa o 22,4 tys. zł, tj. o 18,2%. W 2019 r. największy wzrost zaległości wynikał z niezapłaconych w terminie odsetek (100,8 tys. zł), zasądzonych na rzecz RIO w Kielcach od nieterminowej zapłaty odszkodowania za utracone mienie. Zaległościami były także niezapłacone kary pieniężne nałożone w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (19,7 tys. zł), za szkolenie przeprowadzone przez RIO w Warszawie (19,1 tys. zł) oraz za nieuregulowane zwroty kosztów postępowań przed regionalnymi komisjami orzekającymi, działającymi przy regionalnych izbach obrachunkowych (6,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 552-553, 560-561, 712-718)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

### **OBSZAR 2. Wydatki**

#### **2.1. Wydatki budżetu państwa**

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 80 zostały zrealizowane w 2019 r. w kwocie 129 479,9 tys. zł, co stanowiło prawie 100,0% planu po zmianach (129 529,0 tys. zł). W porównaniu do roku 2018 nastąpił wzrost wydatków o 5 400,8 tys. zł, tj. o 4,4%, głównie na inwestycje budowlane w RIO w Łodzi, na remonty siedzib izb oraz na zakup materiałów i wyposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 243-435, 519-549, 558-561, 580-585, 712-726, 735-763)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 80, wynikające z planów limity wydatków nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 558-561)

Przeciętne zatrudnienie w 2019 r. w części 80 wyniosło 1 217 osób i było niższe

<sup>10</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. o 23 osoby (w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń nastąpił spadek o 26 osób, a w grupie etatowych członków kolegiów RIO wzrost o trzy osoby). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2019 r. wyniosło 5 833,50 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2018 r. (5 607,00 zł) było wyższe o 226,50 zł, tj. o 4,0%.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 436-493)

NIK zauważa, że w 2019 r. w RIO zatrudnionych było łącznie 215 członków kolegiów, tj. o 21 osób mniej od liczby członków kolegiów przewidzianej w załączniku nr 1 do rozporządzenia Prezesa RM<sup>12</sup>. Tylko w przypadku sześciu RIO obsada tych stanowisk była pełna<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 436-518, 769-776)

Sekretarz Stanu Paweł Szefermaker wyjaśnił, że *na gruncie obowiązujących przepisów prawa określenie liczby członków w poszczególnych izbach ma charakter postulatyczny, oczekiwany przez prawodawcę i jest skorelowany m.in. z liczbą jednostek podlegających nadzorowi w obszarze działania danej izby. Norma ta nie ma jednak charakteru bezwzględnie wiążącego, stanowiącego o stałym utrzymaniu postulowanej liczby członków, gdyż faktyczny stan jest uzależniony od wielu czynników, w tym m. in. fluktuacji kadr, potrzeb izby etc. Z uwagi na okoliczności obiektywne i niezależne od tak samych izb, jak i od Ministra SWiA (takie jak przechodzenie członków na emeryturę, chęć zmiany pracy i rozwoju zawodowego, zgon, czy przedłużające się procedury konkursowe) stałe utrzymywanie takiego stanu liczebnego bardzo często nie jest możliwe.*

(dowód: akta kontroli str. 13-15, 769-771, 774-776)

Przyjmując złożone wyjaśnienia, NIK wskazuje na możliwość wystąpienia utrudnień w funkcjonowaniu niektórych RIO w związku z wakacjami na ww. stanowiskach.

Zobowiązania w części 80 na koniec 2019 r. wyniosły 7 439,6 tys. zł i były wyższe o 254,8 tys. zł, tj. o 3,5% niż kwota zobowiązań na koniec 2018 r. Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (7 192,3 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 558-561, 712-721)

W wystąpieniu pokontrolnym z 19 kwietnia 2019 r. nr KAP.410.001.11.2019, skierowanym do Ministra SWiA po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., NIK sformułowała wniosek o wyeliminowanie przypadków informowania ze zwłoką Ministra Finansów o przeniesieniach wydatków majątkowych dokonanych poniżej 100 tys. zł. Wobec braku nieprawidłowości w ww. zakresie w 2019 r. NIK uznaje, że ubiegłoroczny wniosek pokontrolny został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 217-220)

W powyższym wystąpieniu NIK sformułowała również uwagę wskazując, że od 2014 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w nadzorowanej przez Ministra SWiA – RIO w Kielcach, stanowisko prezesa tej izby nie zostało obsadzone zgodnie z trybem określonym w ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>14</sup> (dalej: ustawa o rio). Wakat ten pojawił się w związku ze śmiercią osoby ówczasie piastującej to stanowisko. Osobą zastępującą zmarłego Prezesa był od 1 kwietnia 2014 r. Pan Zbigniew Rękas Zastępca Prezesa RIO w Kielcach.

W toku obecnej kontroli ustalono, że stanowisko prezesa RIO w Kielcach nadal nie zostało obsadzone. Zaznaczyć należy, że w tej jednostce od 2017 r. również nie zostały obsadzone wakaty na trzech stanowiskach członków kolegium (obecnie zatrudnionych jest sześciu

<sup>12</sup> Niższa liczba członków kolegiów od przewidzianej w załączniku do rozporządzenia Prezesa RM wystąpiła w następujących RIO: w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach i Krakowie o trzy osoby, w Bydgoszczy, Rzeszowie i Szczecinie o dwie osoby, w Opolu, Poznaniu i w Warszawie o jedną osobę.

<sup>13</sup> W RIO: w Katowicach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, we Wrocławiu i w Zielonej Górze.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2137.

członków kolegium) i – pomimo upływu 30-dniowego terminu od powstania wakatów – nie organizowano konkursów na te stanowiska<sup>15</sup>.

Departament Kontroli i Nadzoru MSWiA w 2019 r. przeprowadził w RIO w Kielcach kontrolę, w trakcie której potwierdzono ubiegłoroczne ustalenia NIK. W wystąpieniu pokontrolnym MSWiA skierowanym do Zastępcy Prezesa RIO w Kielcach<sup>16</sup> zawarto m.in. wnioski o niezwłoczne ogłoszenie konkursu na wakuujące stanowiska etatowych członków Kolegium i o podjęcie działań mających na celu ogłoszenie konkursu na stanowisko prezesa Izby. W odpowiedzi, Zastępca Prezesa RIO w Kielcach poinformował<sup>17</sup>, że w styczniu 2020 r. ma zamiar ogłosić konkurs na wyłonienie członka Kolegium Izby, a po jego pozytywnym zakończeniu – kolejny w celu uzupełnienia stanu osobowego Kolegium Izby do jego normatywnej liczby. W kolejnej odpowiedzi<sup>18</sup>, w związku z prośbą o aktualną informację sformułowaną przez Departament Administracji Publicznej MSWiA<sup>19</sup> (dalej DAP) podał, że w najbliższym czasie takie konkursy nie zostaną ogłoszone, *do czasu prawomocnego zakończenia postępowania prokuratorskiego*.

DAP w 2019 r. monitorował sytuację związaną z prowadzonym przez prokuraturę śledztwem w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstw w związku z postępowaniami konkursowymi na prezesa RIO w Kielcach w 2014 r. i 2016 r., zwracając się o informacje na jakim jest ono etapie<sup>20</sup>. Z uzyskanych odpowiedzi wynikało, że śledztwo nadal jest w toku<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 153-181, 217-242, 769-776)

Sekretarz Stanu w MSWiA Krzysztof Kozłowski wyjaśnił, że Minister *realizując wobec regionalnych izb obrachunkowych przypisane mu ustawowo zadania, działa w oparciu o obowiązujące przepisy prawa i w granicach tych przepisów. Przepisy ustawy o rio nie przewidują możliwości władczego działania, wpływania, ingerowania w proces wyłaniania zarówno członków kolegiów izb, jak i ich prezesów, czy też wydawania kolegium izby przez Ministra SWiA poleceń w tym zakresie. Obowiązujące regulacje nie dają ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej podstaw do wkraczania w sferę samodzielnych decyzji kolegium izby.*

(dowód: akta kontroli str. 12, 16-17, 217-218, 220-222)

W związku z wnioskiem NIK do Rady Ministrów, zawartym w *Informacji o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe*<sup>22</sup>, o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu ustawowego określenia mechanizmów przeciwdziałających sytuacji, w której kolegium regionalnej izby obrachunkowej nie podejmuje działań w celu wyboru prezesa izby w trybie określonym w ustawie o rio, Sekretarz Stanu Krzysztof Kozłowski wyjaśnił m.in., że *aktualnie trwa analiza przedmiotowego zagadnienia, z uwzględnieniem w szczególności ustrojowej pozycji regionalnych izb obrachunkowych, której podstawy zostały określone w ustawie zasadniczej, jak również całokształtu obowiązujących regulacji prawnych, mogących mieć wpływ na sposób ewentualnego ukształtowania na nowo rozwiązań legislacyjnych w tej materii. Dotychczasowa analiza nie wykazała, aby wyrażony we wniosku postulat wprowadzania nowych mechanizmów wymagał extraordinaryjnego podejścia, a co więcej aby jego realizacja miała być rozważana w oderwaniu od szerszych, kompleksowych rozwiązań legislacyjnych. Mając na uwadze fakt, że inicjatywa legislacyjna jest konstytucyjnie zarezerwowana dla precyzyjnie określonego kręgu podmiotów, ewentualna*

<sup>15</sup> Podany termin wynika z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. Nr 130, poz. 1396, ze zm.), zgodnie z którym ogłoszenie konkursu na wakuujące stanowisko członka kolegium następuje w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia powstania wakatów na stanowisku członka kolegium izby.

<sup>16</sup> Wystąpienie pokontrolne z dnia 31 października 2019 r. znak: DKiN-AP-093-8/2019.

<sup>17</sup> Pismo z 5 grudnia 2019 r. znak ZPR-070.19.2019.

<sup>18</sup> Pismo z 11 marca 2020 r. znak ZPR.070.13.2019.

<sup>19</sup> Pismo z 21 stycznia 2020 r. znak DAP-WN-7401-5/2020.

<sup>20</sup> Pisma: z 5 czerwca 2019 r. znak DAP-WN-7400-7/2016, z 3 września 2019 r. znak DAP-WN-7400-7/2016 oraz z 13 stycznia 2020 r. znak DAP-WN-7401-5/2020.

<sup>21</sup> Odpowiedzi Prokuratury Rejonowej – Kielce Wschód z 14 czerwca 2019 r. i 13 września 2019 r.

<sup>22</sup> Z dnia 16 maja 2019 r.

*interwencja ustawodawcza w tym zakresie może być podejmowana wyłącznie w sposób autonomiczny, przemyślany, celowy. Tworzenie nowego prawa wymaga oprócz analizy aktualnego stanu prawnego, a przede wszystkim rzeczywistych dopuszczalnych konstytucyjnie prawnych możliwości wprowadzania takowych zmian, również ustalenia możliwości podjęcia działań alternatywnych wobec legislacji. Ewentualna realizacja przedkładanych wniosków legislacyjnych wymaga każdorazowo pogłębionej analizy przez pryzmat konkretnego stanu faktycznego, identyfikowanego u podstaw tak sformułowanej interwencji oraz celu którego osiągnięciu ma służyć. Jednocześnie wymaga zauważenia, że ostatnie ustalenia – poczynione w oparciu o informacje uzyskane od Zastępcy Prezesa RIO w Kielcach – pozwalają na konstatację, iż konkurs na stanowisko prezesa RIO w Kielcach odbędzie się w nieodległej perspektywie czasowej.*

(dowód: akta kontroli str. 217-218, 220-222)

Sekretarz Stanu w MSWiA Paweł Szefermaker zadeklarował, że aby wyegzekwować od Zastępcy Prezesa RIO w Kielcach i Kolegium RIO w Kielcach realizację wniosków sformułowanych po kontroli przeprowadzonej przez MSWiA, niezależnie od wyjaśnień Zastępcy Prezesa RIO w Kielcach, *uwzględniając przedstawione wyjaśnienia, okoliczności sprawy, zwrócę się odrębnym pismem do Zastępcy prezesa RIO w Kielcach o podjęcie niezbędnych działań zmierzających do ogłoszenia konkursów na stanowiska członków Kolegium, a następnie na prezesa Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach - bez zbędnej zwłoki, po unormowaniu sytuacji epidemicznej w kraju.*

(dowód: akta kontroli str. 769-771, 774-776)

NIK zwraca uwagę, że pomimo prowadzonych w 2019 r. przez Ministra SWiA działań nadzorczych i kontrolnych, wakujące stanowiska w RIO w Kielcach nadal nie zostały obsadzone. Zaznaczyć należy, że postępowanie prowadzone przez prokuraturę, nie stanowi formalnej przeszkody w powołaniu prezesa RIO w Kielcach w trybie określonym w ustawie o rio. Wobec powyższej sytuacji, zintensyfikowania i ponownej pogłębionej analizy wymagają również działania MSWiA zmierzające do stworzenia warunków do realizacji, sformułowanego przez NIK, wniosku de lege ferenda.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości:

## **2.2. Wydatki budżetu środków europejskich**

Opis stanu  
faktycznego

W 2019 r. wydatki środków europejskich w części 80 zostały zrealizowane w kwocie 2 364,7 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach. Całość wydatków stanowiła kwota przekazana przez dysponenta części 80 do RIO w Łodzi, na podstawie decyzji Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju<sup>23</sup> ze środków z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (poz. 98) na realizację projektu *Dostosowanie budynku przy ul. Ogrodowej 28D w Łodzi na potrzeby RIO w Łodzi*, realizowanego w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020*.

Otrzymane środki ze wskazanej rezerwy celowej zostały wykorzystane w całości, zgodnie z przepisami ufp i przeznaczeniem rezerwy.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w części 80, wynikające z planu limity wydatków nie zostały przekroczone.

W 2018 r. w części 80 nie realizowano wydatków ze środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 298-305, 519-520, 527-528, 554-557, 560-561)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

<sup>23</sup> Decyzja Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju IP6.972.249.2019.6BE-20.PBQ z 24 października 2019 r.

### 2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

Wydatki zostały poniesione na działalność 16 RIO, dotyczącą w szczególności weryfikacji gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, która miała na celu poprawę jakości ich funkcjonowania tym zakresie.

W efekcie zrealizowanych przez RIO wydatków majątkowych (6 815,3 tys. zł w tym: 4 450,6 tys. zł z budżetu państwa i 2 364,7 tys. zł z budżetu środków europejskich) m.in.:

- dokonano częściowej przebudowy budynku przy ul. Ogrodowej 28D w Łodzi z przeznaczeniem na siedzibę RIO m.in. poprzez: wykonanie elewacji zewnętrznej budynku, postawienie ścianek działowych, okablowanie sieci elektrycznej, wykonanie przepompowni ścieków i podłączenie do kanalizacji zewnętrznej - 5 203,6 tys. zł,
- zakupiono sprzęt informatyczny w dziesięciu RIO (w: Białymstoku, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze) – 776,5 tys. zł,
- zakupiono dziesięć samochodów służbowych w ośmiu RIO (w: Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Opolu, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu) – 675,6 tys. zł,
- zmodernizowano parking i ogrodzono teren nieruchomości RIO w Poznaniu, przebudowano pomieszczenia biura podawczego w RIO w Katowicach i zbudowano system sieci strukturalnej i zasilania dedykowanego (sieć LAN) w RIO w Rzeszowie – 75,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 277-284, 547-549, 712-726)

Badania, obejmujące realizowane w części 80 zadanie 1.10 *Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego* (w części 80 realizowano w 2019 r. jedno zadanie w ramach funkcji 1 – Zarządzanie państwem) oraz realizowane w ramach tego zadania podzadanie 1.10.1 *Działania nadzorczo-kontrolne RIO* (z trzema przypisanymi działaniami), pod względem prawidłowości określenia mierników realizacji celów, rzetelności monitoringu mierników oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów wykazało, że:

- cele zadania i podzadania zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej<sup>24</sup>,
- miernik *Liczba przeprowadzonych kontroli oraz objętych nadzorem uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego* – w szt., odnoszący się do realizacji celu podzadania 1.10.1, został określony zgodnie z wymaganiami noty budżetowej,
- monitoring mierników prowadzony był przez prezesów poszczególnych RIO oraz przez dysponenta głównego w trybie półrocznym na podstawie danych gromadzonych w poszczególnych RIO,
- wartość miernika *Liczba wystąpień pokontrolnych skierowanych w danym roku do kierowników podmiotów kontrolowanych* – w szt. (wartość średnia z 16 RIO) realizacji celu zadania 1.10 wyniosła 1 077 szt. i była nieco niższa niż planowano (97,9% planu po zmianach), a wartość miernika *Liczba przeprowadzonych kontroli oraz objętych nadzorem uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego* – w szt. realizacji celu podzadania 1.10.1 wynosiła 181 769 szt. i była nieco wyższa od wartości planowanej (104,4% planu po zmianach).

W ramach realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 i 2018 r.<sup>25</sup>, dokonano zmiany (w *Zestawieniu propozycji aktualizacji celów i mierników na 2020 r.* BZCM – załącznik 39 do noty budżetowej<sup>26</sup>)

<sup>24</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1154).

<sup>25</sup> NIK dwukrotnie wnioskuje o dokonanie korekty miernika zadania 1.10, stosowanie do wymogów zawartych w notce budżetowej.

<sup>26</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 183), ze zm.



ww. miernika realizacji celu zadania 1.10. Nowy miernik *Odsetek wniosków pokontrolnych przyjętych do realizacji przez kierowników podmiotów kontrolowanych – adresatów wystąpień pokontrolnych w danym roku w %*<sup>27</sup> spełnia wymagania noty budżetowej, co oznacza wykonanie wniosków NIK.

(dowód: akta kontroli str. 217-232, 277-297, 580-711, 764-768, 727-734, 764-768)

Minister zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 80, dokonując m.in. okresowych ocen wykonania planu dochodów i wydatków w trybie półrocznym oraz analiz dotyczących wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 12-216, 735-763, 777-783)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. przez dysponenta części 80 w zakresie wydatków.

**OBSZAR**

### **3. Sprawozdawczość**

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 80 – Regionalne izby obrachunkowe rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2019 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r.:

- 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 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 80 na podstawie sprawozdań jednostkowych podległych 16 jednostek. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Kontrolą objęto również prawidłowość sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach sporządzonych przez dysponenta części 80 oraz Prezesów RIO. Stwierdzone nieprawidłowości zostały opisane poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań (za wyjątkiem sprawozdań Rb-70).

(dowód: akta kontroli str. 519-536, 550-734)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W sprawozdaniach Rb-70 Prezesa RIO w Łodzi (dysponenta III stopnia) sporządzanych od 2008 r. do 2019 r. wykazywano, niezgodną z załącznikiem Nr 1 do rozporządzenia

<sup>27</sup> Cel i miernik zadania 1.10 został zmieniony uchwałą Nr 7/2019 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr 5/2014 KRRIO z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie budżetów regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym, która weszła w życie z dniem podjęcia.

Prezesa RM, planowaną liczbę członków kolegium (status zatrudnienia 12)<sup>28</sup>. Ustalono, że w planie po zmianach podawano 18, zamiast 17 zatrudnionych. Dysponent części 80 przyjmował błędne dane z tych sprawozdań do sprawozdań łącznych za powyższe lata, w związku z czym w planie po zmianach podano 237, zamiast 236 zatrudnionych.

(dowód: akta kontroli str. 436-518, 784-793)

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA wyjaśnił, że ww. rozbieżności były wynikiem omyłki popełnionej w 2007 r. przy opracowywaniu projektu planu wydatków RIO w Łodzi na rok 2008. Poinformował również, że pismem z dnia 26 lutego 2020 r. polecono Prezesowi RIO w Łodzi *niezwłocznie urealnienie średniorocznego poziomu zatrudnienia dostosowującego średnioroczny poziom zatrudnienia, który będzie prezentowany w Rb-70 do liczby członków kolegium wynikającej z rozporządzenia*.

(dowód: akta kontroli str. 479-487)

Zdaniem NIK, powyższa nieprawidłowość wskazuje na nie w pełni skuteczny nadzór dysponenta części 80 nad procesem weryfikacji sprawozdań Rb-70.

2. W sprawozdaniach Rb-70 dysponenta części 80 i poszczególnych RIO jako planowaną liczbę członków kolegium (plan po zmianach – status zatrudnienia 12) wskazywano pełny limit zatrudnienia członków kolegiów wynikający z rozporządzenia Prezesa RM, który jest sumą etatowych i pozaetatowych członków kolegiów. Do tej liczby etatów odnoszono planowane wydatki na wynagrodzenia jedynie etatowych członków kolegiów. Zgodnie z § 17 pkt 7 i 8 załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra RF, w sprawozdaniu Rb-70 nie przewidziano wykazywania pozaetatowych członków kolegium wynagradzanych w ramach umów zlecenia. Wykazuje się natomiast etatowych członków kolegium, na których jednostka sprawozdawcza otrzymała wynagrodzenia osobowe<sup>29</sup>. Ustalono, że taki stan utrzymywał się w latach 2008-2019.

(dowód: akta kontroli str. 436-518, 784-793)

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA wyjaśnił, że *ustalenie limitu zatrudnienia etatowych członków kolegiów na poziomie wynikającym z liczby etatów określonych w rozporządzeniu Prezesa RM miało na celu stworzenie warunków do kształtowania, przez prezesów izb, struktury zatrudnienia członków kolegiów*. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 4 ustawy o rio prezes izby może wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o zmianę charakteru członkostwa z pozaetatowego na etatowy. Ewentualne ustalenie planu zatrudnienia na poziomie faktycznej liczby zatrudnionych etatowych członków Kolegium ograniczałoby możliwości kształtowania właściwej polityki kadrowej oraz nie pozwoliłoby na realizację uprawnień wynikających z art. 15 ust. 4 (...). Z uwagi na to, iż w izbach osiągnięcie pełnego stanu zatrudnienia było niemożliwe ze względu na trudności w pozyskaniu nowych członków kolegiów (w tym w miejsce odchodzących) spełniających wymogi konkursowe, jak również z uwagi na długotrwałą procedurę konkursową naboru nowych członków prezesa dysponując określonym funduszem wynagrodzeń – naliczonym zgodnie z art. 6 (Podstawy do określenia wynagrodzeń) ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r., podstawą do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego, zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym w ustawie budżetowej – mogą realizować politykę kadrową i płacową pozwalającą wypełniać podstawowe zadania izb wynikające z ustawy o rio.

(dowód: akta kontroli str. 22, 27-29, 479-481, 484-485)

<sup>28</sup> W latach 2018-2019 klasyfikowano etatowych członków kolegiów jako zatrudnionych o statusie zatrudnienia 12, w latach poprzednich o statusie zatrudnienia 11.

<sup>29</sup> W sprawozdaniu Rb-70 dysponent części 80 – w pozycji plan po zmianach podał 237 osób, mimo, że było 17 pozaetatowych członków kolegium. W Rb-70 dla następujących RIO podano odpowiednio: w Opolu 9 osób (przy czterech pozaetatowych członkach kolegium), w Katowicach i we Wrocławiu po 17 osób (przy trzech pozaetatowych członkach kolegium w obu izbach), w Lublinie 17 i Poznaniu 21 (przy dwóch pozaetatowych członkach kolegium w obu izbach), w Białymstoku 13, Szczecinie 11 i w Warszawie 27 (przy jednym pozaetatowym członku kolegium w tych trzech izbach).

Zdaniem NIK, praktyka wskazana w wyjaśnieniach jest niezgodna z przepisami o sprawozdawczości budżetowej, w których nie przewidziano wykazywania pozaetatowych członków kolegiów. Ponadto, odnoszenie wydatków na wynagrodzenia etatowych członków kolegiów do planu zatrudnienia stanowiącego sumę liczby etatowych i pozaetatowych członków kolegium zniekształca informację o planowanym średnim wynagrodzeniu etatowego członka kolegium.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia przez dysponenta części 80 sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące sprawozdań Rb-70, zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, nie miały wpływu na opinię o sprawozdawczości. NIK wskazuje jednak m.in. na nie w pełni skuteczny nadzór dysponenta części 80 nad procesem ich weryfikacji.

### V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Skorygowanie sprawozdań Rb-70 dysponenta części 80 oraz dysponenta III stopnia (Prezesa RIO w Łodzi) za 2019 r. w zakresie planowanej liczby członków kolegiów.
  2. Ujmowanie w sprawozdaniach Rb-70 w planie zatrudnienia wyłącznie etatowych członków kolegiów.
  3. Zwiększenie nadzoru nad poprawnością sporządzania sprawozdań Rb-70.

### VI. 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 o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>30</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiającą dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>31</sup>, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

<sup>30</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

<sup>31</sup> Dz.U. poz.374, 567 i 568.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
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 wykonania wniosków pokontrolnych 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 2020 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Małgorzata Motylow

.....  
*Podpis*