



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.05.2016

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 11 – Krajowe Biuro Wyborcze
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontrolerzy</i>	1. Agnieszka Szymaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96702 z dnia 5 stycznia 2016 r. 2. Joanna Haus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96703 z dnia 5 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Krajowe Biuro Wyborcze, ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Beata Tokaj – Szef Krajowego Biura Wyborczego

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.

W ramach części 11 sfinansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami, działalność Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych oraz Krajowego Biura Wyborczego, prowadzenie i aktualizację przez gminy stałego rejestru wyborców, a także przygotowanie i przeprowadzenie:

- wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r.¹ oraz na niszczenie dokumentów z tych wyborów;
- wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r.²;
- wyborów uzupełniających do Senatu RP w okręgu nr 75, zarządzonych na dzień 8 lutego 2015 r.³ oraz na niszczenie dokumentów powyborczych z wyborów uzupełniających do Senatu RP przeprowadzonych w dniu 7 września 2014 r.;
- referendum ogólnokrajowego, zarządzanego na dzień 6 września 2015 r.⁴,
- wyborów samorządowych w toku kadencji oraz referendum lokalnych⁵.

¹ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lutego 2015 r. o zarządzeniu wyborów Prezydenta RP (Dz. U. poz. 188). Ponowne głosowanie odbyło się 24 maja 2015 r. zgodnie z art. 127 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1017).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1732).

⁴ Zarządzone na podstawie art. 59 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 318) postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (Dz. U. poz. 852).

⁵ Zarządzanych na podstawie art. 40 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 706, ze zm.).

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych⁶;
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków;
- prawidłowość ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.;
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. oraz kontroli doraźnej I/14/006 w zakresie wykorzystania środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów;
- 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 publicznych⁷ (dalej ufp).

Szef Krajowego Biura Wyborczego jest dysponentem części 11 budżetu państwa. Kieruje pracami Krajowego Biura Wyborczego, w skład którego wchodzi pięć zespołów (centrala KBW) oraz 49 delegatur.

W 2015 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze wykonano dochody budżetowe w kwocie 141,0 tys. zł, w tym 79,1 tys. zł przez centralę Krajowego Biura Wyborczego. Zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 375.024,9 tys. zł, w tym przeniesione z części 83-Rezerwy celowe na realizację zadań wyborczych w kwocie 326.987,0 tys. zł. W wydatkach ogółem 10,9% (40.997,4 tys. zł) stanowiły środki budżetowe przeznaczone na realizację zadań przez centralę Krajowego Biura Wyborczego. KBW nie realizowało zadań finansowanych z budżetu środków europejskich.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁸ wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.

W wyniku kontroli 68,2% wydatków centrali Krajowego Biura Wyborczego, co stanowiło 7,5% zrealizowanych wydatków budżetu państwa części 11 stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły jednego z trzech zbadanych postępowań o zamówienie publiczne, które było prowadzone z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹. Postępowanie przeprowadzono przed wprowadzeniem zmian organizacyjnych w Krajowym Biurze Wyborczym, po kontrolach NIK w 2015 r. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wynik postępowania oraz na ocenę wykonania budżetu państwa w tej części.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze oraz

⁶ 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.

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁸ 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.

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

sprawozdania jednostkowe centrali Krajowego Biura Wyborczego. Sprawozdania łączne dysponenta części 11 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe centrali KBW na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia jednostkowych sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości. Księgi obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były prawidłowo.

Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań delegatur KBW.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań roku 2015. Sprawozdania sporządzone zostały terminowo i zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁰.

W trakcie kontroli NIK zaktualizowano dokumentację określającą zasady rachunkowości w zakresie dokonywania odpisów aktualizujących należności¹¹ i dokumentację dotyczącą informatycznego systemu przetwarzania danych do obsługi finansowo-księgowej centrali KBW, a także dokonano aktualizacji zarządzenia Szefa Krajowego Biura Wyborczego w sprawie planowania i wykonywania budżetu państwa części 11 oraz uzupełniono o brakujące wpisy: rejestr umów o dzieło i dowody księgowe o przyjęciu środków trwałych (OT).

Szef Krajowego Biura Wyborczego sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej części 11, stosownie do art. 175 ustawy o finansach publicznych. Podjęte zostały działania organizacyjne w zakresie zamówień publicznych. W ocenie NIK od maja 2015 r. w efekcie podjętych działań poprawie uległa rzetelność sporządzania dokumentacji przetargowej w postępowaniach prowadzonych przez KBW.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2015 r. dochody budżetowe dla tej części, analogicznie jak w 2014 r., zaplanowano w kwocie 10,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 141,0 tys. zł i były czternastokrotnie wyższe od kwoty planowanej. W porównaniu do 2014 r. wykonanie dochodów było wyższe o 17,3%.

Zrealizowano dochody głównie z tytułu:

- zatrzymania wadium, po odstąpieniu wykonawców od podpisania umów o udzielenie zamówienia publicznego na druk, zabezpieczenie w procesie druku, zapakowanie i dostawę kart do głosowania w związku z wyborami do Sejmu RP i Senatu RP¹² (74,0 tys. zł),

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 ze zm.). 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). Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298 poz. 1766).

¹¹ Art.35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz.330).

¹² Postępowanie KBW-PZP/PN/1/2015.

- zwrotów, po terminie, niewykorzystanych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r. dotacji na prowadzenie stałego rejestru wyborców oraz na wybory samorządowe i do Parlamentu Europejskiego (44,7 tys. zł),
- zwrotów nadpłaconych składek na ubezpieczenie społeczne (15,9 tys. zł).

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych, w części 11 wystąpiły należności w kwocie 6,7 tys. zł. Dotyczyły one zwrotu kosztów poniesionych na kształcenie pracownika, w związku z niedotrzymaniem przez niego warunków umowy. Należność została uregulowana 18 lutego 2016 r., po dwukrotnym wysłaniu przez Delegaturę KBW w Elblągu wezwania do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 5-37)

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu państwa w części 11 zostały zaplanowane w wysokości 51.500,0 tys. zł w rozdziale 75101-*Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa*, z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa oraz ograniczeń wydatków wynikających z przepisów art. 14 ust.1 i art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej.¹³ W trakcie roku budżetowego zaplanowane w części 11 wydatki zostały zwiększone do kwoty 391.612,0 tys. zł, w wyniku przeniesienia limitu wydatków z części 83 – Rezerwy celowe¹⁴ (340.112,0 tys. zł) z przeznaczeniem na finansowanie zadań wyborczych związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem:

- wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r. oraz na niszczenie dokumentów z tych wyborów;
- wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 25 października 2015 r.;
- wyborów uzupełniających do Senatu RP w okręgu nr 75 zarządzonych na dzień 8 lutego 2015 r. oraz na niszczenie dokumentów powyborczych z wyborów uzupełniających do Senatu RP przeprowadzonych w dniu 7 września 2014 r.;
- referendum ogólnokrajowego, zarządzanego na dzień 6 września 2015 r.;
- wyborów samorządowych w toku kadencji oraz referendów.

Sprawdzeniem objęto największe zmiany dokonane w planie finansowym centrali KBW, w wyniku przeniesienia limitu wydatków z rezerw celowych¹⁵ w poszczególnych rozdziałach wyborczych. Kontrola trzech decyzji Ministra Finansów o zwiększeniu planu wydatków z rezerw celowych centrali Krajowego Biura Wyborczego wykazała, że dokonane zmiany były celowe i wynikały z faktycznych potrzeb. Otrzymane środki budżetowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Szef Krajowego Biura Wyborczego 29 grudnia 2015 r. dokonał, na podstawie art. 177 ust.1 pkt. 3 ufp, blokady w planie wydatków inwestycyjnych w kwocie 1.900 tys. zł. O dokonanej blokadzie, zgodnie z art.177 ust.4 ufp, poinformował Ministra Finansów, który decyzją z dnia 30 grudnia 2015 r. dokonał zmniejszenia planowanych wydatków w rozdziale 75101 do kwoty 49.600,0 tys. zł.

¹³ Dz. U. poz. 1877.

¹⁴ Na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2015 Szef Krajowego Biura Wyborczego wystąpił do Ministra Finansów o ujęcie w części 83-Rezerwy celowe wydatków w kwocie 355.920,0 tys. zł na finansowanie ustawowych zadań dotyczących wyborów i referendów.

¹⁵ Przeniesienie limitu wydatków części 83-Rezerwy celowe, dział 758, rozdział 75818, poz. 17.

Zrealizowane w części 11 wydatki wyniosły 375.024,9 tys. zł, tj. 96,2% planu po zmianach (389.712,0 tys. zł). Były one niższe o 5.154,6 tys. zł od wydatków zrealizowanych w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 38-113)

Na koniec 2015 r. zobowiązania w części 11 wyniosły 2.831,3 tys. zł i były o 549,1 tys. zł niższe od zobowiązań na koniec 2014 r. (3.380,4 tys. zł). W kwocie tej 94,8% stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń¹⁶. Na koniec 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

NIK objęła kontrolą realizację wydatków w kwocie 27.966,6 tys. zł, tj. 68,2% wydatków centrali Krajowego Biura Wyborczego i 7,5% wydatków części 11.

Doboru próby wydatków dokonano metodą monetarną (MUS¹⁷) na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym centrali Krajowego Biura Wyborczego.

Wyniki kontroli wykazały, że środki te zostały przeznaczone na zakup towarów i usług służących realizacji celów jednostki, zgodnie z planem finansowym oraz z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Kontrola 35 dowodów księgowych dokumentujących zobowiązania o łącznej wartości 18.666,4 tys. zł wykazała, że zostały one uregulowane od 10 do 29 dni przed upływem terminów płatności, pomimo zaleceń przekazanych przez Ministra Finansów w piśmie z dnia 8 kwietnia 2015 r., żeby regulowanie zobowiązań następowało bez nieuzasadnionego wyprzedzenia.

Dyrektor Zespołu Finansowego KBW wyjaśniła, że „wcześniejsze regulowanie płatności dotyczyło m.in. faktur wystawionych w grudniu, których termin płatności przypadał na miesiąc styczeń. Środki na te płatności były zabezpieczone w planie finansowym, zatem płatność również nastąpiła w 2015 r. Pozostałe płatności dotyczyły faktur za druk, zabezpieczenie w procesie druku, zapakowanie i dostawę kart do głosowania w związku z wyborami do Sejmu i Senatu RP, gdzie termin płatności faktur wynikający z zawartych umów był ustalony na 30 dni od daty otrzymania faktury. Istniała uzasadniona obawa, iż tak długie przetrzymywanie faktur przez pracowników, zwłaszcza w okresie remontu pomieszczeń Biura i przeprowadzki pomiędzy piętrami, co wiązało się z odłączeniem sprzętu komputerowego może spowodować zaginięcie dokumentu księgowego lub zapomnienie o terminie płatności przez pracownika, co mogło skutkować wystąpieniem odsetek karnych. W tym okresie przeprowadzany był również remont i przeprowadzka do nowych pomieszczeń serwerowni Biura i często utrudniony był dostęp do sieci i Internetu, co również mogło mieć wpływ na terminowe uregulowanie płatności. Starano się, zatem regulować faktury w terminie ca 14 dni od daty jej otrzymania. Wszystkie faktury były regulowane po zrealizowaniu zadań i po ich odbiorze”.

Wskazane przez Dyrektora Finansowego okoliczności zostały potwierdzone w toku prowadzonych czynności kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 214-224, 432-437)

¹⁶ §§ 4010, 4040, 4110, 4120.

¹⁷ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

NIK sprawdziła trzy postępowania o zamówienie publiczne zrealizowane w trybie przetargu nieograniczonego¹⁸ o łącznej wartości przedmiotu zamówienia na kwotę 8.683,7 tys. zł. W jednym z badanych postępowań stwierdzono, że nierzetelnie sporządzono Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) i protokół postępowania. Postępowanie przeprowadzono przed wprowadzeniem zmian organizacyjnych w Krajowym Biurze Wyborczym. W postępowaniu ZP-3710-3/2015 (druk, zabezpieczenie w procesie druku, zapakowanie i dostawa kart do głosowania w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r.) stwierdzono, że w SIWZ żądano od wykonawców krajowych dokumentów potwierdzających warunki określone w art. 24 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych w większym zakresie niż od podmiotów mających siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium RP. W Specyfikacji tej zamieszczono również zapis sprzeczny z art. 91 ust. 5 wymienionej ustawy. W protokole z tego postępowania wskazano błędną datę zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu na stronie internetowej KBW¹⁹.

W pozostałych dwóch zbadanych postępowaniach, przeprowadzonych po zmianach organizacyjnych w zakresie zamówień publicznych, nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości. W postępowaniu o zamówienie publiczne nr KBW-PZP/PN/5/2015 ustalono, że w protokole postępowania w trybie przetargu nieograniczonego w części 19 protokołu – *Udzielenie zamówienia* w pkt 2 wskazano jedynie datę przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, nie wskazano natomiast numeru i pełnej daty zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Dz. Urz. UE. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁰ protokół, oprócz informacji, o których mowa w art. 96 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zawiera, w zależności od zastosowanego trybu postępowania, informacje dotyczące ogłoszeń i zmiany treści ogłoszeń. Wzór protokołu stanowiącego załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia przewiduje wskazanie w poz. 19 protokołu zarówno daty przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, jak i danych dotyczących jego publikacji. Z przedłożonych przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego wyjaśnień wynika, że „drukowanie przez specjalistę ds. zamówień publicznych i przedkładanie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia do podpisu Szefa KBW odbywa się w dniu przesłania do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. (...) przesłanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia de facto kończy całe prowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego”. W toku kontroli stwierdzono, że do protokołu z postępowania załączono wydrukowane ogłoszenie zawierające dane dotyczące jego publikacji.

W 2015 r. Krajowe Biuro Wyborcze nie zamieszczało ogłoszeń o zamówieniach publicznych w miejscu publicznie dostępnym, w siedzibie zamawiającego, tj. z zachowaniem zasady określonej w art. 40 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, ponieważ do 25 stycznia 2016 r. Krajowe Biuro Wyborcze korzystało z tablicy ogłoszeń znajdującej się na czwartym piętrze w budynku siedziby Biura, do której dostęp osób z zewnątrz był ograniczony obowiązkiem uzyskania przepustki. Od 26 stycznia 2016 r., po uzyskaniu zgody zarządcy budynku Kancelarii Prezydenta RP²¹, tablica ogłoszeń Krajowego Biura Wyborczego została umieszczona przed punktem kontroli wstępu do budynku Kancelarii Prezydenta RP przy wejściu A.

¹⁸ Postępowania: ZP-3710-3/15, KBW-PZP/PN/5/2015, KBW-PZP/PN/1/2015 w zakresie realizacji trzech części zamówienia.

¹⁹ Szczegóły na str. 15, 16.

²⁰ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

²¹ Zgodę od zarządcy budynku uzyskano 25 stycznia 2016 r.

Ponadto w toku kontroli stwierdzono, że:

- 1) W 2015 r. dokonano zmian w strukturze organizacyjnej centrali KBW. Utworzono Zespół Informatyki oraz wydzielono samodzielne stanowiska pracy do spraw osobowych, komunikacji społecznej, bezpieczeństwa i higieny pracy i obsługi sekretariatu. Wprowadzonych zmian nie uwzględniono w procedurze planowania i wykonywania budżetu części 11 określonej zarządzeniem nr 5/2012 Szefa Krajowego Biura Wyborczego z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze. Zarządzenie nr 5/2012 Szefa Krajowego Biura Wyborczego nie zostało aktualizowane. Szef KBW wyjaśniła, że „z uwagi na ilość zadań wynikających z konieczności przeprowadzenia trzech ogólnopolskich akcji wyborczych w 2015 r. aktualizacja zarządzenia nr 5/2012 została przesunięta w czasie”. W trakcie kontroli NIK zarządzenie zostało zastąpione zarządzeniem nr 13 Szefa Krajowego Biura Wyborczego z dnia 6 kwietnia 2016 r., w którym uwzględniono zmiany organizacyjne dokonane w 2015 r.
- 2) W prowadzonym przez Zespół Prezydialny Krajowego Biura Wyborczego rejestrze umów o dzieło nie ujęto siedmiu umów na utworzenie oprogramowania i nie nadano im odpowiednich dla tych umów numerów. Zgodnie z § 4 ust. 5 Zarządzenia nr 11/2011 Szefa Krajowego Biura Wyborczego z dnia 1 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy zawieraniu w Krajowym Biurze Wyborczym umów cywilnoprawnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych²² po stwierdzeniu wykonania umowy dyrektorzy jednostek organizacyjnych przekazują do Zespołu Prezydialnego umowy wraz z uzasadnieniem i rachunkiem. Stosownie do § 5 ust. 2 Zarządzenia umowy sporządza się w dwóch egzemplarzach, opatrując je kolejnymi numerami odrębnymi dla umów zleceń i umów o dzieło. Zgodnie z § 8 wymienionego zarządzenia rejestr zawartych umów zleceń i umów o dzieło prowadzi w Krajowym Biurze Wyborczym Zespół Prezydialny. W trakcie kontroli NIK rejestr został uzupełniony.
- 3) Z opóźnieniem dokonano płatności zobowiązań wynikających z pięciu dowodów księgowych na łączną kwotę 4,8 tys. zł. Opóźnienia wyniosły od jednego dnia do dwóch miesięcy i wynikały z nieterminowego przekazania przez głównego specjalistę ds. osobowych faktur do Zespołu Finansowego. Opóźnienia nie skutkowały zapłatą odsetek za nieterminowe płatności.
Przekazanie dokumentów po terminie uzasadniono spiętrzeniem pracy na stanowisku do spraw osobowych.
- 4) Przedłożone do kontroli dokumenty OT potwierdzające przekazanie do użytkowania zakupionych na podstawie umowy nr KBW-U/156/PN/2015 z dnia 9 listopada 2015 r. 22 serwerów oraz dwóch sztuk obudowy do serwerów nie zawierały numerów seryjnych tych urządzeń oraz innych danych umożliwiających ich identyfikację. W toku przeprowadzonych w dniu 31 marca 2016 r. oględzin zakupionych na podstawie wymienionej umowy obudowy do serwerów i 11 serwerów, użytkowanych w pomieszczeniu serwerowni 012, w budynku siedziby KBW, stwierdzono, że na serwerach

²² Zmienionym Zarządzeniem 4/2014 z dnia 28 lutego 2014 r. oraz Zarządzeniem nr 5/2015 z dnia 12 maja 2015 r.

oraz na obudowie nie umieszczono numerów inwentarzowych tych urządzeń. Było to niezgodne z zarządzeniem nr 19/2011 Szefa Krajowego Biura Wyborczego z dnia 1 sierpnia 2011 r., w sprawie instrukcji o gospodarce składnikami majątkowymi Krajowego Biura Wyborczego. Stosownie do przepisu § 24 ust. 3 pkt 5 wymienionego zarządzenia dowód OT zawiera między innymi charakterystykę środka trwałego, w tym typ, numer fabryczny, rok produkcji, inne parametry. Zgodnie z § 16 ust. 2 wymienionego Zarządzenia Zespół Prezydialny oznacza środki trwałe w używaniu numerami inwentarzowymi.

W trakcie kontroli NIK uzupełniono dane w dowodach księgowych OT oraz umieszczono numery inwentarzowe na środkach trwałych zakupionych na podstawie umowy nr KBW-U/156/PN/2015 z dnia 9 listopada 2015 r., znajdujących się w pomieszczeniu 012 Krajowego Biura Wyborczego.

(dowód: akta kontroli str. 372-431, 465-472, 686-857)

2.1. Wydatki w układzie wybranych rozdziałów klasyfikacji budżetowej

Rozdział 75107 – Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Wydatki na sfinansowanie kosztów wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych postanowieniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lutego 2015 r. o zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyniosły 144.051,3 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. W kwocie zrealizowanych wydatków, dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom (§ 2010) stanowiły 89,9%.

W 2015 r. wydatki budżetu państwa na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP były wyższe o 40.437,9 tys. zł, tj. o 37,8% w porównaniu do wydatków 2010 r.²³ Wyższe koszty na wybory Prezydenta RP w 2015 r. wynikały głównie ze wzrostu w porównaniu do roku 2010:

- liczby obwodów głosowania o ponad 2.000, co spowodowało wzrost wydatków kancelaryjnych i kosztów obsługi obwodowych komisji wyborczych o 2.283,0 tys. zł,
- wysokości zryczałtowanych diet przysługujących członkom obwodowych komisji wyborczych o 19.182,0 tys. zł.

Na wzrost wydatków wpływ miało pojawienie się, zgodnie z nowymi regulacjami, nowych zadań wyborczych nierealizowanych w 2010 r., np. koszty związane z przeprowadzeniem głosowania korespondencyjnego, wykonania nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille'a, większe koszty druku kart do głosowania z uwagi na szczegółowe wymogi techniczne dla kart do głosowania związane ze stosowaniem nakładek na karty.

Rozdział 75108 – Wybory do Sejmu i Senatu RP

Wydatki na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 25 października 2015 r. oraz wyborów uzupełniających do Senatu RP w okręgu nr 75²⁴ zarządzonych na dzień 8 lutego 2015 r., a także na niszczenie dokumentów powyborczych z wyborów uzupełniających do Senatu RP przeprowadzonych w dniu 7 września 2014 r.

²³ Informacja Krajowego Biura Wyborczego o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP: w dniach 20 czerwca i 4 lipca 2010 r. opublikowana dnia 19 listopada 2010 r. oraz w dniach 10 maja i 24 maja 2015 r. opublikowana 23 października 2015 r.

²⁴ W województwie śląskim, w okręgu wyborczym nr 75 obejmującym obszar powiatu bieruńsko-lęczyńskiego oraz miast na prawach powiatu: Mysłowice i Tychy, z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej w Katowicach.

wyniosły 108.696,6 tys. zł, tj. 94,6% planu po zmianach. Dotacje celowe przekazane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów do Sejmu RP i Senatu RP (§ 2010) stanowiły 70,6% zrealizowanych wydatków.

Wydatki centrali KBW wyniosły 23.522,8 tys. zł i przeznaczone były głównie na zakupy kart do głosowania i nakładek na karty do głosowania (§ 4300 *Zakup usług pozostałych*), a także na oprogramowanie, serwery i sprzęt komputerowy (§ 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*).

W 2015 r. wydatki związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów do Sejmu RP i Senatu RP wzrosły o 10.950,5 tys. zł w porównaniu do wydatków zrealizowanych w roku 2011²⁵. Wyższe koszty poniesione przez budżet państwa na wybory do Sejmu RP i do Senatu RP w 2015 r. wynikały głównie ze wzrostu liczby obwodów do głosowania o około 1.900 (wzrost liczby członków obwodowych komisji wyborczych).

Rozdział 75109 – Wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz referenda gminne, powiatowe i wojewódzkie

W 2015 r., według terminarza wyborów do organów samorządu terytorialnego przeprowadzanych w trakcie kadencji 2014-2018²⁶, przeprowadzono łącznie 431 wyborów uzupełniających, przedterminowych i ponownych oraz referendów lokalnych. Na przygotowanie i przeprowadzenie tych wyborów zrealizowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 3.355,2 tys. zł (66,1% planu po zmianach).

W kwocie tej 74,8% stanowiły dotacje celowe przekazane gminom (§ 2010) oraz powiatom (§ 2110²⁷) na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów samorządowych w toku kadencji oraz referendów lokalnych.

W planie finansowym ujęto środki na ewentualne wybory samorządowe w toku kadencji, które mogłyby wystąpić w trzech ostatnich miesiącach roku. W rzeczywistości nie wystąpiła konieczność ich przeprowadzenia, stąd wydatki zostały zrealizowane na poziomie 66,1%.

Rozdział 75110 – Referenda ogólnokrajowe i konstytucyjne

Na przygotowanie i przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum zarządzonego na dzień 6 września 2015 r. postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej²⁸ zrealizowano wydatki w kwocie 70.883,8 tys. zł, tj. 94,2% planu po zmianach. W kwocie tej 88,0% stanowiły dotacje celowe przekazane gminom na realizację zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum (§ 2010).

Wydatki centrali KBW wyniosły 1.947,4 tys. zł, głównie na zakup usług poligraficznych – druk kart do głosowania, nakładek na karty do głosowania, druk informacji o uprawnionych do głosowania; wizualizacji wyników referendum, zakupu spotów informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 94-97, 120-169, 209-213)

2.2. Wydatki według grup ekonomicznych

Dotacje

²⁵ Informacja Krajowego Biura Wyborczego o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP w dniu 9 października 2011 r. opublikowana 5 marca 2012 r. oraz w dniu 25 października 2015 r. opublikowana 23 marca 2016 r.

²⁶ http://pkw.gov.pl/pliki/1459862184_Terminarz%20wybor%C3%B3w%20w%20trakcie%20kadencji%20-%202014-2018.pdf

²⁷ Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat.

²⁸ Dz. U. poz. 852.

W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 6.532,0 tys. zł na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań związanych z prowadzeniem rejestru wyborców (rozdział 75101). W trakcie roku budżetowego wydatki zostały zwiększone z rezerwy celowej do kwoty 283.259,2 tys. zł. Do jednostek samorządu terytorialnego przekazano dotacje w wysokości 277.693,4 tys. zł, co stanowiło 98,0% wielkości planowanej. Udział dotacji w wydatkach części 11 wyniósł 74,0%.

Dyrektorzy delegatur Krajowego Biura Wyborczego przekazali²⁹ jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom:

- 6.507,7 tys. zł – na prowadzenie i aktualizację stałego rejestru wyborców (rozdział 75101),
- 129.554,0 tys. zł – na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (rozdział 75107),
- 76.721,7 tys. zł – na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów uzupełniających do Senatu RP w okręgu nr 75 (rozdział 75108),
- 2.508,9 tys. zł – na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów ponownych, uzupełniających i przedterminowych w toku kadencji (rozdział 75109),
- 62.401,1 tys. zł – na przygotowanie i przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego (rozdział 75110).

Środki budżetowe na prowadzenie stałego rejestru wyborców przekazywane były gminom w okresach miesięcznych, natomiast na zadania wyborcze po ich otrzymaniu z Ministerstwa Finansów, stosownie do terminów wyborów i stopnia realizacji zadań wyborczych. Z rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2015 r. wynika, że rachunki bankowe jednostek samorządu terytorialnego zasilane były środkami budżetowymi w terminach od 14 do 33 dni przed przeprowadzanymi wyborami.

Prawidłowość wykonania zadań finansowanych dotacjami była monitorowana i weryfikowana przez dyrektorów delegatur KBW na podstawie składanych przez urzędy gmin i starostwa powiatowe sprawozdań z wykonania dotacji Rb-50³⁰. Porównaniu podlegały dane ujęte przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawozdaniach Rb-50 z danymi wykazanymi przez delegatury KBW w sprawozdaniach Rb-28. Sprawdzano także poprawność kwalifikowania przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków do poszczególnych paragrafów klasyfikacji budżetowej.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Zaplanowane wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 79,0 tys. zł (rozdział 75101 § 3020 Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń) zostały w trakcie roku budżetowego zwiększone do kwoty 1.282,6 tys. zł z rezerwy celowej. Zrealizowano wydatki w kwocie 1.114,4 tys. zł, tj. 86,9% planu po zmianach. Środki w kwocie 1.058,2 tys. zł wydano w rozdziałach wyborczych (§ 3030 Różne wydatki na rzecz osób fizycznych), głównie na sfinansowanie

²⁹ Na podstawie art. 149 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

³⁰ Kwartalne sprawozdanie o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

działalności inspekcyjnej³¹ oraz diety dla członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych w związku z przeprowadzonymi wyborami i referendum.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 11 wyniosły 92.991,9 tys. zł, tj. 91,5% planu po zmianach. Były one wyższe niż w 2014 r. o 23.577,9 tys. zł, tj. o 34,0%, w związku z realizacją zadań wyborczych.

W rozdziale 75101 wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 40.974,1 tys. zł i stanowiły 107,2% wydatków zrealizowanych w 2014 r. (38.210,8 tys. zł). W strukturze tych wydatków 73,6% (30.153,6 tys. zł) stanowiły wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi³².

Zgodnie z art. 14 ust. 3 pkt 6 lit. d) ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej³³ w 2015 r. limit wydatków na wynagrodzenia Krajowego Biura Wyborczego został zwiększony o kwotę 1.102,0 tys. zł z przeznaczeniem na dodatkowe zatrudnienie pracowników (15 etatów).

W 2015 r. przeciętne zatrudnienie³⁴ w części 11 wyniosło 393 osoby i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o 11 osób. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) były wyższe w porównaniu do 2014 r. o 800,7 tys. zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 5.297,2 zł i było wyższe o 22,2 zł, tj. o 0,4% od przeciętnego wynagrodzenia w 2014 r.

Wydatki na wynagrodzenia pracowników centrali KBW wykazane w sprawozdaniu Rb-70 za cztery kwartały 2015 r. wyniosły łącznie 4.034,3 tys. zł. Zostały one wykazane zgodnie z postanowieniem § 21 ust. 1 instrukcji określającej sposób sporządzenia tego sprawozdania³⁵, odpowiadały kwotom brutto z listy płac (łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne opłacanymi przez ubezpieczonych oraz z zaliczką na podatek dochodowy od tych wynagrodzeń). Nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zaplanowane w rozdziale 75101 zostały zrealizowane w kwocie 4.057,6 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach. W porównaniu do lat ubiegłych, wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2015 r., pozostawały na porównywalnym poziomie około 4.000 tys. zł. Środki przeznaczone były głównie na sfinansowanie wynagrodzeń członków Państwowej Komisji Wyborczej oraz komisarzy wyborczych. Wydatki nie przekroczyły wysokości wynagrodzeń bezosobowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2014 r., zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej.

Wydatki majątkowe

W planie wydatków majątkowych ujęto kwotę 1.520,0 tys. zł, z przeznaczeniem głównie na remont i adaptację pomieszczeń w związku z planowaną zmianą

³¹ Zgodnie z art. 155 Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza, komisarz wyborczy okręgowa komisja wyborcza oraz rejonowa komisja wyborcza mogą utworzyć na czas wyborów swoje inspekcje w celu realizacji zadań przewidzianych w Kodeksie.

³² §§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników, 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne, 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne oraz 4120 Składki na Fundusz Pracy.

³³ Dz. U. poz. 1877 ze zm.

³⁴ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za cztery kwartały 2015 r. (w przeliczeniu na pełne etaty).

³⁵ Rozdział 12 załącznika nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 ze zm.).

siedziby centrali KBW³⁶. Plan ten został zwiększony w trakcie roku budżetowego do 5.480 tys. zł, tj. o 3.960 tys. zł w wyniku przeniesienia:

- pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej kwoty 1.200 tys. zł; po uzyskaniu zgody Ministra Finansów³⁷, z przeznaczeniem na planowany remont i adaptację pomieszczeń użyczonych przez Kancelarię Prezydenta RP na nową siedzibę centrali KBW;
- z rezerwy celowej kwoty 2.760,0 tys. zł, z przeznaczeniem na wybory Prezydenta RP (230,0 tys. zł), wybory do Sejmu i Senatu RP (2.413,0 tys. zł) oraz referendum ogólnokrajowe (117,0 tys. zł).

Szef Krajowego Biura Wyborczego 29 grudnia 2015 r. dokonał zmniejszenia wydatków do 3.580 tys. zł. Na podstawie art.177 ust.1 pkt 3 ufp dokonał blokady wydatków w wysokości 1.900,0 tys. zł (rozdział 75101, § 6050) w związku z wypowiedzeniem w dniu 29 października 2015 r. umowy użyczenia przez Kancelarię Prezydenta RP.

KBW 12 marca 2014 r. zawarło z Kancelarią Prezydenta RP umowę użyczenia na użytkowanie na czas nieoznaczony nieruchomości o powierzchni 1.247,7 m² położonej w Warszawie przy ul. Frascati 2. W latach 2014-2015 na przystosowanie użyczonej nieruchomości na potrzeby KBW zostały poniesione nakłady w kwocie 278,8 tys. zł. Kancelaria Prezydenta RP 29 października 2015 r. wypowiedziała umowę użyczenia. Nakłady nie zostały zwrócone, ponieważ zgodnie z § 5 ust. 1 i § 7 umowy Krajowe Biuro Wyborcze mogło dokonywać ulepszeń, modernizacji i remontów użyczonej nieruchomości na własny koszt, a nakłady związane z poprawą stanu technicznego nieruchomości (inwestycyjne lub remontowe) nie podlegały rozliczeniu pomiędzy stronami. Poniesione w latach 2014-2015 przez KBW nakłady na finansowanie prac związanych z przygotowaniem do adaptacji i remontu użyczonych pomieszczeń, w ocenie NIK były celowe. KBW nie zakładało nagłego rozwiązania umowy użyczenia.

Plan wydatków majątkowych po zmianach wyniósł 3.580 tys. zł. Zrealizowano wydatki w wysokości 3.225,6 tys. zł, tj. 90,1% planu po zmianach, w tym na działalność KBW – 499,8 tys. zł (w rozdziale 75101) oraz na realizację zadań wyborczych – 2.725,8 tys. zł (w rozdziałach 75107, 751108, 75110). Wydatki te były niższe od wykonania 2014 r. o 345,6 tys. zł.

Z wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych (§ 6050) w kwocie 321,3 tys. zł sfinansowano między innymi: zakup dokumentacji (projekt) remontu budynku przy ul. Frascati 2, adaptację pomieszczenia na potrzeby serwerowni, instalację klimatyzacji, zastępstwo inwestycyjne w centrali KBW i Delegaturze KBW we Wrocławiu, nadzór inwestorski. Ponadto w ramach wydatków przeznaczonych zakupy inwestycyjne (§ 6060) w kwocie 2.904,3 tys. zł, dokonano zakupu głównie serwerów, urządzeń sieciowych, oprogramowania do obsługi wyborów, sprzętu komputerowego.

W wyniku badania próby wydatków majątkowych stwierdzono, że ze środków przeznaczonych na wybory do Sejmu i Senatu RP (rozdział 75108) zakupiono:

- 11 grudnia 2015 r. obudowy do serwerów typu blade Lenovo Flex System Enterprise Chassis, serwery bazodanowe i serwery aplikacyjne typu blade Lenovo Flex System za kwotę 1.139,7 tys. zł;
- 29 grudnia 2015 r. notebooki i zestawy komputerowe za kwotę 465,8 tys. zł.

³⁶ Planowano przeniesienie siedziby centrali KBW do budynku zarządzanego przez Kancelarię Prezydenta RP w Warszawie przy ul. Frascati 2. Umowa użyczenia z dnia 12 marca 2014 r. zawarta pomiędzy Kancelarią Prezydenta RP a Krajowym Biurem Wyborczym.

³⁷ Pismo Ministra Finansów nr FS3-9/2015 z dnia 19 sierpnia 2015 r.

Sprzęt ten z uwagi na termin dostawy (grudzień 2015 r.) nie mógł być wykorzystany podczas wyborów do Sejmu i Senatu RP w dniu 25 października 2015 r. Szef Krajowego Biura Wyborczego wyjaśniła, że „serwery dostarczone i odebrane w wyniku postępowania nr KBW-PZP/PN/5/2015 zostały wykorzystane, będą dalej wykorzystywane na potrzeby systemu WOW (Wsparcie Organów Wyborów), tam też przeniesione zostało całe oprogramowanie, które wykorzystane zostało na potrzeby wyborów do Sejmu i Senatu RP (wraz z bazą danych zawierającą wyniki wyborów), na tej bazie obecnie trwają prace związane z opracowaniem publikacji statystycznej z wyżej wymienionych wyborów. Zakupiono serwery (...) w celu zapewnienia infrastruktury technicznej do przeprowadzania wyborów oraz referendum. Ponadto poinformowała, że zakup notebooków i zestawów komputerowych w roku 2015 r. planowany był z dwóch źródeł finansowania, tj. w ramach działalności bieżącej Biura (75101), jak również, że w ramach rezerwy celowej przeznaczonej na wybory do Sejmu i Senatu RP (75108) – w związku z koniecznością zapewnienia stanowisk komputerowych do obsługi dostępu do systemu ŹRÓDŁO (wykorzystywany w trakcie przygotowywania i przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu). Notebooki i zestawy komputerowe dostarczone w wyniku postępowania KBW-PZP/PN/9/2015 wykorzystywane są (...) w celu zapewnienia infrastruktury technicznej do przeprowadzenia wyborów oraz referendum (dostępu w delegaturach i centrali Biura do systemu ŹRÓDŁO)”.

(dowód: akta kontroli str. 13-21, 94-97, 165-169, 232-291, 540-613)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Krajowe Biuro Wyborcze opracowało budżet zadaniowy na 2015 r. w układzie funkcji, zadań, podzadań z działaniami, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014.³⁸ W 2015 r. Krajowe Biuro Wyborcze realizowało zadanie 1.5. Organizacja i przeprowadzanie wyborów w funkcji 1. Zarządzanie państwem. Na realizację tego zadania przeznaczono 375.024,9 tys. zł z budżetu państwa, w tym 326.987,0 tys. zł z rezerwy celowej, co stanowiło 96,2% planu. Celem zadania było zapewnienie sprawnego i zgodnego z prawem przeprowadzenia wyborów i referendum. Do monitorowania stopnia realizacji celu wykorzystano miernik: czas ustalenia wyników wyborów z 95% komisji obwodowych (w godzinach). Wartość miernika została wykonana na poziomie 18 godzin wobec wartości planowanej poniżej 14 godzin.

Szef Krajowego Biura Wyborczego sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej części 11, stosownie do art. 175 ustawy o finansach publicznych. W 2015 r. przeprowadzano okresowe oceny przebiegu wykonania zadań i realizacji planu finansowego Krajowego Biura Wyborczego, w szczególności analizowane były prawidłowość i terminowość pobierania dochodów oraz zgodność ponoszonych wydatków na podstawie kwartalnych informacji przekazywanych przez dyrektorów delegatur KBW. Podjęto działania organizacyjne w zakresie zamówień publicznych w wyniku realizacji wniosków po kontroli NIK. W efekcie tych działań, od maja 2015 r. poprawie uległa rzetelność sporządzania dokumentacji przetargowej w postępowaniach.

(dowód: akta kontroli str.1192-1296)

Ustalone
nieprawidłowości

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

³⁸ Dz. U. poz. 825.

1. W postępowaniu ZP-3710-3/15 – druk, zabezpieczenie w procesie druku, zapakowanie i dostawa kart do głosowania w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r., w SIWZ żądano od wykonawców krajowych dokumentów potwierdzających warunki określone w art. 24 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych w większym zakresie niż od podmiotów mających siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec podmiotów krajowych żądano przedłożenia dokumentów określonych w § 3 ust. 1 pkt 3, pkt 4 i pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie rodzaju dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane³⁹, a wobec podmiotów zagranicznych żądano jedynie dokumentów określonych w § 4 ust. 1 pkt 1a, tj. że nie otwarto jego likwidacji ani nie ogłoszono upadłości. Od podmiotów zagranicznych nie żądano dokumentów potwierdzających niezaleganie z uiszczaniem podatków i składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz, że nie orzeczono wobec nich zakazu ubiegania się o zamówienie. Było to niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, stanowiącym, że Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

SIWZ z dnia 13 lutego 2015 r. została zatwierdzona przez Szefa KBW.

Szef Krajowego Biura Wyborczego wyjaśniła, że „konstrukcja zapisu pkt 1 rozdziału VIII SIWZ nie miała na celu uprzywilejowanie sytuacji podmiotów zagranicznych biorących udział w postępowaniu, a tym samym pogarszanie sytuacji podmiotów krajowych. W ocenie Krajowego Biura Wyborczego zapisy rozdziału VII SIWZ były i są poprawne w świetle obowiązujących przepisów (zamawiający mógł wymagać wskazanych dokumentów od wykonawców krajowych biorących udział w postępowaniu) i nie wpłynęło to na kwestie ograniczenia konkurencyjności w tym postępowaniu. W postępowaniu wpłynęły trzy oferty i to wyłącznie ze strony Wykonawców krajowych, którzy w zapisach SIWZ nie widzieli naruszenia zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców”. W toku kontroli stwierdzono, że wymogi zawarte w SIWZ nie miały wpływu na wynik postępowania. NIK stwierdza, że wymagania wobec potencjalnych wykonawców powinny być jednakowe, w myśl zasady określonej w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

2. W postępowaniu o zamówienie publiczne nr ZP-3710-3/15, w którym jedynym kryterium oceny ofert była cena, nierzetelnie sporządzono SIWZ i protokół postępowania. Błędy polegały na tym, że:
 - w SIWZ w Rozdziale XVII pkt 4 zamieszczono zapis, że: „Jeżeli dwie lub więcej ofert uzyska taka samą ilość punktów, Zamawiający wybierze tę spośród nich, która zawiera najniższą cenę”; treść tego zapisu była nielogiczna i sprzeczna z art. 91 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych, z którego wynika, że „jeżeli w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w którym jedynym kryterium oceny ofert jest cena, nie można dokonać wyboru oferty najkorzystniejszej ze względu na to, że zostały złożone oferty o takiej samej cenie, zamawiający wzywa wykonawców, którzy złożyli te oferty, do złożenia w terminie określonym przez zamawiającego ofert dodatkowych”;
 - w protokole tego postępowania podano, że na stronie internetowej KBW zamieszczono ogłoszenie 18 lutego 2015 r., a faktycznie umieszczono je 13 lutego 2015 r.

³⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 231.

Dokumentacja przetargowa w tym postępowaniu była prowadzona przez Komisję przetargową KBW. Szef Krajowego Biura Wyborczego wyjaśniła, że „SIWZ nie musi regulować wszystkich kwestii wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż w zakresie nieuregulowanym w SIWZ mają zastosowanie przepisy ustawy. (...). Wprowadzenie do SIWZ postanowień niezgodnych z ustawą Pzp powoduje, że postanowienie takie jest nieważne”. Wskazanie błędnych danych w protokole postępowania o zamówienie, jak wyjaśniło KBW, wynikało „z popełnienia oczywistej omyłki pisarskiej sekretarza Komisji Przetargowej, przy sporządzaniu protokołu”. Protokół został zatwierdzony przez Szefa KBW.

NIK podziela prezentowane przez Szefa KBW stanowisko, że postanowienia SIWZ niezgodne z ustawą Pzp są nieważne, niemniej jednak zarówno zamieszczanie w SIWZ zapisów niezgodnych z ustawą Prawo zamówień publicznych, jak i wykazanie w protokole postępowania błędnej daty zamieszczenia ogłoszenia świadczy o niedołożeniu należytej staranności przez Komisję przetargową KBW przy sporządzaniu dokumentacji z tego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 13-21, 686-722)

3. Wykonanie wniosków pokontrolnych

Wnioski pokontrolne przedstawione przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. i kontroli doraźnej I/14/006 w zakresie wykorzystania środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów zostały zrealizowane w sposób następujący:

- wprowadzono zmiany w wewnętrznych procedurach dotyczących realizacji zamówień publicznych, w których uwzględniono między innymi udział biegłych w prowadzonych postępowaniach;
- dokonano zmian organizacyjnych, w wyniku których prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne powierzono specjalście ds. zamówień publicznych posiadającemu odpowiednie przygotowanie merytoryczne, nadzór nad prowadzonymi postępowaniami Dyrektorowi Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów, a nadzór i koordynację prac nad wytworzeniem oprogramowania wspomagającego organy wyborcze informatykom i Dyrektorowi Zespołu Informatyki Krajowego Biura Wyborczego (osobom posiadającym odpowiednie doświadczenie zawodowe); utworzono także samodzielne stanowisko ds. komunikacji społecznej;
- podjęto działania i uzyskano zgodę, 25 stycznia 2016 r., na umieszczenie tablicy ogłoszeń Krajowego Biura Wyborczego przy wejściu A do budynku Kancelarii Prezydenta RP, tj. w miejscu publicznie dostępnym umożliwiającym spełnienie wymogów określonych art. 40 ustawy Prawo zamówień publicznych;
- opracowano strategię informatyzacji Krajowego Biura Wyborczego na lata 2015-2016, w której określono cztery cele strategiczne, tj. budowę systemu Wsparcia Organów Wyborczych, wzmocnienie kompetencji informatycznych, zapewnienie spójności technologicznej i komunikacyjnej jednostek organizacyjnych Krajowego Biura Wyborczego oraz budowę systemu wspierającego kontrolę zarządczą; z informacji przekazanej przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego wynika, że trwają prace nad opracowaniem nowej, wieloletniej strategii na lata 2017-2020, której zakończenie zaplanowano na czerwiec 2016 r.;
- przygotowano procedurę awaryjną na wypadek problemów z działaniem systemu wspomagającego przeprowadzenie wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP oraz z odpowiednim wyprzedzeniem projekty wzorów dokumentów związanych

z przeprowadzonymi w 2015 r. wyborami, które zostały określone w uchwałach PKW;

- przeprowadzono (dwukrotnie) testy bezpieczeństwa oprogramowania Wsparcia Organów Wyborczych;
- specjalista z zakresu językoznawstwa zaopiniował materiały animowanych i filmowych spotów informacyjnych dotyczących referendum ogólnopolskiego i wyborów do Sejmu i Senatu RP.

Zdaniem NIK poprawie uległa rzetelność sporządzania dokumentacji przetargowej. W badanych pięciu postępowaniach⁴⁰ błędy w SIWZ i w protokole z postępowania stwierdzono tylko w postępowaniu prowadzonym przed zmianami organizacyjnymi. W postępowaniach prowadzonych po zmianach organizacyjnych w dokumentacji przetargowej stwierdzono jedynie brak uzupełnienia protokołu postępowania o numer i datę zamieszczenia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym UE.

W przypadku realizacji wniosku dotyczącego „prowadzenia projektów informatycznych z wykorzystaniem sprawdzonych metodyk zarządzania projektem i metodyk wytwarzania oprogramowania” Krajowe Biuro Wyborcze, jako metodykę zarządzania projektami przyjęło „Agile software development” z elementami „Scruma”. Kontrolując przedłożono dokumentację użytkową systemu informatycznego WOW⁴¹ będącą efektem prac projektowych.

Ponadto w trakcie realizacji pozostaje wniosek dotyczący podjęcia działań mających na celu zapłatę kar umownych przez wykonawcę umowy zawartej 19 sierpnia 2014 r. na zaprojektowanie i wykonanie modułów do wyborów samorządowych w 2014 r. Szef Krajowego Biura Wyborczego skierował do wykonawcy firmy N., w grudniu 2015 r. i styczniu 2016 r., wezwania do zapłaty. W odpowiedzi na wezwania firma N. odmówiła zapłaty kwot wskazanych w piśmie oświadczając, że wykonała ww. umowę z należytą starannością, co zostało potwierdzone przez zamawiającego przez podpisanie protokołu odbioru 17 października 2014 r. W związku z toczącym się w Prokuraturze Okręgowej w Warszawie postępowaniem karnym dotyczącym realizacji i rozliczenia umowy z firmą N. dalsze dochodzenie tych należności nie było możliwe.

(dowód: akta kontroli str. 873-1070)

4. Sprawozdania

Szef KBW, jako dysponent części budżetowej sporządził sprawozdania łączne, w których zawarł dane finansowe centrali KBW i dane z jednostkowych sprawozdań budżetowych delegatur KBW.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 11 – Krajowego Biura Wyborczego i sprawozdań jednostkowych centrali Krajowego Biura Wyborczego:

- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

⁴⁰ Trzy postępowania poddane szczegółowemu badaniu oraz dwa postępowania zbadanie wyłącznie w zakresie rzetelności sporządzenia protokołów postępowania.

⁴¹ Dokumentację użytkową do systemu informatycznego Wsparcie Organów Wyborczych (WOW) – data aktualizacji – 15 maja 2015 r.(v.2.1); Instrukcję obsługi do systemu informatycznego WOW dotyczącą referendum ogólnokrajowego - data aktualizacji 3 września 2015 r. (v.3.03); Instrukcję obsługi do systemu informatycznego WOW dotyczącą wyborów do Sejmu i do Senatu RP - data aktualizacji 20 października 2015 r. (v.4.5); dokumentację techniczną systemu WOW - Wydanie 1.0.

–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).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 11 na podstawie sprawozdań jednostkowych opracowanych przez delegatury KBW i sprawdzonych przez Zespół Finansowy pod względem wysokości wykonanych wydatków, zaangażowania, zobowiązań w odniesieniu do zatwierdzonego planu wydatków.

Badaniem objęto dane wykazane przez centralę KBW w sprawozdaniach:

–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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

Dane zawarte w wymienionych sprawozdaniach były zgodne z zapisami zawartymi na odpowiednich kontach ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne a także należności podlegające wykazaniu w kwartalnych sprawozdaniach Rb-Z i Rb-N.

(dowód: akta kontroli str. 1489-1628)

Ustalone
nieprawidłowości
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Księgi rachunkowe Krajowego Biura Wyborczego prowadzone były odrębnie w poszczególnych jednostkach organizacyjnych (delegaturach i centrali KBW). Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzono w centrali Krajowego Biura Wyborczego. Kontrolą objęto 123 zapisy księgowe o łącznej wartości: 29.436,0 tys. zł. Dokumenty do kontroli zostały wylosowane metodą monetarną oraz dobrane w sposób celowy. W wyniku kontroli stwierdzono, że dowody księgowe zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli stwierdzono, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta głównego części 11 obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były prawidłowo. Uwagi NIK dotyczyły:

- 1) Ujęcia w polityce rachunkowości Krajowego Biura Wyborczego, w części dotyczącej metody wyceny aktywów i pasywów⁴² zapisu niezgodnego z zasadami określonymi w art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości. W dokumentacji KBW wskazano, że „nie dokonuje się odpisów aktualizujących należności z tytułu dochodów i wydatków budżetowych” podczas gdy zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie

⁴² Dotyczy pkt .14 Załącznika Nr 1 do Zarządzenia Nr 3/2012 Szefa Krajowego Biura Wyborczego z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości,

szczegółowych zasad rachunkowości (...)⁴³, wartość należności aktualizuje się zgodnie z ustawą o rachunkowości. Stosownie do art. 35b ust. 1 tej ustawy wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego.

Dyrektor Zespołu Finansowego wyjaśniła, że „powyższy zapis (...) w praktyce był martwy z uwagi na brak wystąpienia przesłanek do jego zastosowania w Krajowym Biurze Wyborczym (...). Stosowna korekta zostanie wprowadzona w najbliższej, tegorocznej nowelizacji polityki rachunkowości”.

Zarządzeniem Nr 14/2016 Szefa Krajowego Biura Wyborczego z dnia 7 kwietnia 2016 r. dokonano odpowiedniej zmiany w polityce rachunkowości Krajowego Biura Wyborczego.

- 2) Nieaktualizowania dokumentacji dotyczącej informatycznego systemu przetwarzania danych SKID wersja 8.70⁴⁴ wykorzystywanego do obsługi finansowo-księgowej centrali KBW. Przedłożono w toku kontroli (wskazaną jako obowiązującą) dokumentację użytkową systemu F-K Krajowego Biura Wyborczego składającą się z podręczników wydanych przez producenta w 2005 r. W okresie użytkowania systemu SKID wersja 8.70 (do końca 2015 r.) przeprowadzano szereg modyfikacji skutkujących między innymi zmianą zapisu lub algorytmów przetwarzania danych księgowych. O dokonywane w tym okresie zmiany nie była aktualizowana *Instrukcja ustalania i stosowania informatycznego systemu przetwarzania danych*.

Dyrektor Zespołu Finansowego wyjaśniła, że „brak aktualizacji (...) spowodowany był brakiem informacji od dostawcy programu o charakterze dokonanych aktualizacji. KBW podjęło działania w zakresie aktualizacji instrukcji i załączników, zaktualizowana instrukcja powinna być wprowadzona do stosowania do końca kwietnia”.

Zarządzeniem Nr 11/2016 Szefa Krajowego Biura Wyborczego z dnia 4 kwietnia 2016 r. dokonano aktualizacji zmiany *Instrukcji ustalania i stosowania informatycznego systemu przetwarzania danych* wraz z dokumentacją użytkową systemu finansowo-księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 1298-1489)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

V. Uwagi

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, w związku z podjętymi przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego, w trakcie kontroli NIK, działaniami w celu realizacji zgłoszonych uwag, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5.07.2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861).

⁴⁴ Dopuszczona do stosowania zarządzeniem nr 2/2006 Kierownika Krajowego Biura Wyborczego z dnia 16 stycznia 2006 r. w sprawie wprowadzenia w Krajowym Biurze Wyborczym Instrukcji ustalenia i stosowania informatycznego systemu przetwarzania danych.

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 Kontroli⁴⁵ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r. poz.1096.