



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LBY.410.001.11.2017

P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--|---|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Bydgoszczy |
| <i>Kontrolerzy</i> | 1) Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/28/2017 z 17 lutego 2017 r. 2) Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/29/2017 z 17 lutego 2017 r. 3) Andrzej Przybylski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/27/2017 z 17 lutego 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-8)</p> |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu ¹ |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Jarosław Szarek, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej - od 22 lipca 2016 roku. Poprzednio Prezesem IPN był Łukasz Kamiński. |

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016² w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu.

W ramach części 13 finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zadania z zakresu gromadzenia i zarządzania dokumentami organów określonych w ustawie o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu³. W ramach części budżetowej finansowano również prowadzenie śledztw, działalność lustracyjną, edukacyjną i naukowo-badawczą, a także zapewniano środki dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z danymi z roku ubiegłego⁴,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych.

W 2016 r. w części 13 dochody wyniosły łącznie 2 598,6 tys. zł, w tym 1 416,9 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez centralę IPN. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w łącznej wysokości 266 786,8 tys. zł, w tym 118 386,7 tys. zł stanowiły wydatki centrali IPN. W części 13 nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

¹ Dalej: IPN.

² Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. z 2016 poz. 278, ze zm.).

³ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575), dalej: „ustawa o IPN”.

⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁵ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

W wyniku kontroli 5% wydatków zrealizowanych w części 13 budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, które zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Prezes IPN rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 upf, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 13.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania IPN za 2016 r.: łączne - jako sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, oraz jednostkowe Centrali IPN - na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁷, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹.

IV. Wyniki kontroli

Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2016 dochody budżetowe dla części 13 zaplanowano w kwocie 1 862,0 tys. zł, tj. o 62 tys. zł (o 3,4%) wyższej niż w 2015 roku.

Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 2 598,6 tys. zł i były wyższe o 39,6% od kwoty planowanej oraz niższe o 1,6% w porównaniu do 2015 roku¹⁰. Osiągnięto je głównie z wpływów ze sprzedaży¹¹ - w wysokości 962 tys. zł oraz wpływów z różnych dochodów - 1 005 tys. zł¹².

Na osiągnięte dochody składały się również - wynoszące 362 tys. zł - wpływy ze spłat oprocentowanych pożyczek udzielanych sędziom i prokuratorom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych¹³.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm., dalej „upf”.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

⁸ 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).

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298 poz. 1766).

¹⁰ Kwota dochodów zrealizowanych wyniosła 2 639,6 tys. zł.

¹¹ Publikacji i gier edukacyjnych.

¹² Na wpływy z różnych dochodów złożyły się przede wszystkim zwroty środków, związanych z zawartą ugodą sądową, w kwocie 630 tys. zł, a także wpływy z tytułu sprzedaży opłaty licencyjnej za grę edukacyjną – w kwocie 79,2 tys. zł. Ugoda sądowa dotyczyła wzajemnych rozliczeń z tytułu korzystania (w latach 2000 – 2013) przez IPN z nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Towarowej 28.

¹³ Zgodnie z Załącznikiem Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U.

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 13 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 206,7 tys. zł. Dotyczyły one głównie należności Centrali IPN – 205,5 tys. zł z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (§ 057), wpływów z pozostałych odsetek (§ 092) i różnych dochodów (§ 097). W porównaniu do 2015 r. należności ogółem były niższe o 642,6 tys. zł, tj. o 75,7%.

Zaległości, według stanu na 31 grudnia 2016 r., wyniosły 206,6 tys. zł i były o 30,8 tys. zł, tj. o 17,5% wyższe od zaległości na koniec 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 125-127)

Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2016 wydatki budżetu państwa w części 13 zostały zaplanowane w wysokości 269 141 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 266 787 tys. zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2015 nastąpił wzrost wydatków o 18 601 tys. zł, tj. o 7%. Dysponent części nie otrzymał w 2016 r. środków z rezerw budżetowych.

Zobowiązania w części 13 budżetu państwa na koniec 2016 r. wyniosły 12 651,2 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na koniec 2015 r. o 658,9 tys. zł (tj. o 5,5%). Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od tych wynagrodzeń, w kwocie 12 099,1 tys. zł, oraz z tytułu zakupu energii i usług pozostałych w kwocie 393,4 tys. zł. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 19-26)

W strukturze zrealizowanych w 2016 r. wydatków dominujący udział miały wydatki w dziale 751 – *Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa* – 261 023,8 tys. zł. (99,3% planu po zmianach). Poniesione zostały głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 171 174,8 tys. zł, zakup usług pozostałych – 30 344,4 tys. zł, wydatki majątkowe – 18 046,3 tys. zł oraz zakup materiałów i wyposażenia – 9 747,4 tys. zł. Pozostałe wydatki poniesiono w dziale 753 – *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* – 5 763 tys. zł. (91,1% planu po zmianach); dotyczyły one przede wszystkim wypłaty uposażeń dla prokuratorów w stanie spoczynku. Limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie zostały przekroczone.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w 2016 r. wyniosły 241 595 tys. zł (99,4% planu po zmianach) i były wyższe od wykonania w 2015 r. o 17 951 tys. zł (o 8%). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne (70,9%) oraz wydatki na zakupy towarów i usług (18,3%).

Przyznane ustawą budżetową na 2016 r. dla IPN środki na wydatki majątkowe wyniosły 17 887 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków majątkowych został zwiększony do kwoty 18 386 tys. zł. Wydatki majątkowe w 2016 r. zrealizowano w kwocie 18 046 tys. zł (98,2% planu po zmianach). Wydatki inwestycyjne wyniosły 9 916 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach. Zakupy inwestycyjne zrealizowano w kwocie 8 130 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach.

W ramach wydatków inwestycyjnych sfinansowano m.in. rozbudowę siedziby Oddziału IPN w Lublinie – 6 697 tys. zł, modernizację budynku IPN przy ul. Kłobuckiej 21 w Warszawie – 1 588 tys. zł oraz modernizację systemu wentylacji

z 2014 r. poz. 1053, ze zm.) do dochodów zalicza się wpływy ze spłat oprocentowanych pożyczek udzielanych sędziom i prokuratorom na zaspakajanie ich potrzeb mieszkaniowych – paragraf 070.

w archiwach Oddziału IPN w Poznaniu – 599 tys. zł. Zadania te zostały rozliczone, zakończono i włączone do ewidencji środków trwałych.

W ramach zakupów inwestycyjnych m.in. doposażono Archiwum IPN – 672 tys. zł, rozbudowano cyfrowy system przechowywania danych – 2 175 tys. zł, zakupiono pozostałe elementy infrastruktury sieciowej – 1 154 tys. zł i serwery wraz z licencjami – 184 tys. zł. Zakupiono również 11 samochodów (dla Centrali i oddziałów IPN) za łącznie 941 tys. zł.

Wydatki na dotacje celowe w 2016 r. wyniosły łącznie 300,0 tys. zł i stanowiły 67% planu po zmianach (450,0 tys. zł). W porównaniu do 2015 r. były one niższe o 70 tys. zł.

Środki dotacji przeznaczono dla Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” na realizację dwóch zadań:

- 1) „Pozyskiwanie, weryfikacja i scalanie informacji celem uzupełnienia istniejącej komputerowej imiennej bazy danych obejmującej obywateli państwa polskiego poddanych represjom pod okupacją niemiecką w latach 1939-1945”,
- 2) „Pozyskiwanie, weryfikacja i opracowanie informacji dotyczących faktów pomocy udzielanej ludności żydowskiej przez polskich obywateli w okresie II wojny światowej”.

Przekazywanie i rozliczanie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w zawartych umowach i w ufp.

(dowód: akta kontroli str. 19-26, 47-123, 486-489)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 13 922,6 tys. zł, tj. 12% wydatków w centrali IPN i 5% wydatków w części 13. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących pozapłacowych wydatków centrali IPN. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹⁴) spośród 4 382 zapisów księgowych na łączną kwotę 46 793,5 tys. zł. Badaniem objęto 75 zapisów księgowych na kwotę ogółem 13 922,6 tys. zł, z tego w grupie wydatków majątkowych 15 zapisów na kwotę 10 742,7 tys. zł, oraz 60 zapisów¹⁵ w grupie wydatków bieżących pozapłacowych na kwotę 3 179,9 tys. zł¹⁶.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Badanie próby wydatków w kwocie 13 922,6 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷ nie wykazało naruszeń przepisów tej ustawy.

Analizę prawidłowości udzielanych zamówień publicznych przeprowadzono na podstawie trzech zamówień na łączną kwotę 2 474,9 tys. zł. Zamówienia te przeprowadzono: w trybie przetargu nieograniczonego – rozbudowa systemu przechowywania cyfrowych kopii dokumentów archiwalnych, z wolnej ręki –

¹⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS), przy założonym ryzyku statystycznym badania na poziomie 27%, progu istotności 2% i błędzie badania wynoszącym 0,75 progu istotności.

¹⁵ Paragrafy grupy 400 z wyłączeniem 401, 403, 404, 411, 412, 414.

¹⁶ Wydatki te dotyczyły zakupu materiałów i wyposażenia, środków żywności, energii, usług remontowych i pozostałych, opłat z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych, wykonania ekspertyz, analiz i opinii, opłat za administrowanie i czynsze, podróże służbowe krajowe i zagraniczne.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm., dalej również „Pzp”.

wykonanie dodruku gry edukacyjnej¹⁸ oraz bez stosowania Pzp – kampania informacyjno-edukacyjna¹⁹. Przeprowadzona analiza nie wykazała naruszeń Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 476-485, 490-494, 500-514)

Szczegółowe badanie zadania „Świadczenia społeczne”, w ramach dwóch funkcji państwa w układzie zadaniowym, pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań oraz ich monitoringu wykazało, że przyjęte dla tych zadań cele i mierniki wynikające z budżetu zadaniowego zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej²⁰. Wartości mierników realizacji celów dla tych zadań osiągnęły założony poziom. Monitoring mierników prowadzony był systematycznie na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. księgi rachunkowe, aplikacja wspomagająca zarządzanie, informacje komórki organizacyjnej właściwej dla realizacji działań objętych miernikami).

(dowód: akta kontroli str. 429- 430, 450-456, 463-471)

Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 13 i sprawozdań jednostkowych Centrali IPN:

- 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) ,
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 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 13 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 166-449)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

¹⁸ Zastosowano tryb z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych.

¹⁹ Nie stosowano ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 4 pkt. 3 lit. „g” i „h” tej ustawy.

²⁰ Rozporządzenie ministra finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. z 2015 r., poz. 955 ze zm.)

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Prezesa IPN, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹ 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 NIK.

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Warszawa, kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: "ustawa o NIK".