



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

LKR.410.001.04.2020

Pan Jan Józef Kasprzyk
SzeF
Urzędu do Spraw Kombatantów
i Osób Represjonowanych
Ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów
i Osób Represjonowanych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa (dalej: <i>Urząd, UdSKIOR</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Józef Kasprzyk, Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, od 5 września 2017 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Andrzej Salwiński, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/31/2020 z 20 stycznia 2020 r. 2. Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/34/2020 z 24 stycznia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-2)</p>

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 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– 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 <i>finansach publicznych</i>². <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analiza wykonania planu dochodów,– analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 54 w trakcie roku budżetowego,– kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,– kontrola prawidłowości dokonanych blokad,– kontrola przestrzegania ustalonych dla części 54 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm., dalej: *ustawa o finansach publicznych, ufp*.

- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych, w obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli, stwierdzono, że w Urzędzie osiągnięto cele zaplanowane w budżecie państwa w układzie zadaniowym. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W wyniku kontroli 6,6% zrealizowanych w 2019 r. w części 54 wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych określonych w ustawie *o finansach publicznych*. Dysponent części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych – rzetelnie i zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy *o finansach publicznych* sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu. W ocenie NIK, niepodjęcie przez Szefa Urzędu starań w celu ujmowania środków na świadczenia i pomoc finansową wypłacane na podstawie ustawy *o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych*⁴ bezpośrednio w części 54 w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, w rozdziale 85395 – *Pozostała działalność*, zamiast w rezerwie celowej, było działaniem nierzetelnym.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania za 2019 r. sporządzone przez dysponenta części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Skontrolowane sprawozdania Urzędu zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵. Pojedynczy przypadek wykazania w sprawozdaniu nieprawidłowych danych został w trakcie kontroli skorygowany.

³ 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.

⁴ Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 319).

⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 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. z 2018 r. poz. 1793 ze zm.).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w części 54 dochody wyniosły 25,4 tys. zł i były wyższe o 24,4 tys. zł od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 (1 tys. zł) oraz wyższe o 10,4 tys. zł od wykonanych dochodów za 2018 r. (15 tys. zł). Z planowanej w ustawie budżetowej na 2019 r. kwoty 1 tys. zł wykonano 0,27 tys. zł, tj. 27%. Pozostałe zrealizowane dochody w wysokości 25,1 tys. zł były dochodami nieplanowanymi i pochodziły z wpływów ze sprzedaży składników majątkowych (5 tys. zł), wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów oraz wpływów z rozliczeń i zwrotów środków z lat ubiegłych, przy czym:

- 10,5 tys. zł zrealizowano w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej,
- 14,6 tys. zł zrealizowano w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, z tego: 10,9 tys. zł w rozdz. 85323 – *Państwowy Fundusz Kombatantów*, a 3,7 tys. zł w rozdz. 85395 – *Pozostała działalność*.

(akta kontroli str. 238,262-263)

Na koniec 2019 r. w części 54 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 19,9 tys. zł, które były wyższe od należności na koniec 2018 r. o 4 tys. zł. Należności powstały w całości z tytułu nierozliczonych dotacji wraz z odsetkami.

W należnościach do zapłaty zaległości według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosły 12,5 tys. zł i były wyższe o 2,5 tys. zł, tj. o 25%, od zaległości na koniec 2018 r. Zwiększenie zaległości w 2019 r. w porównaniu do roku 2018 było wynikiem nierozliczonej dotacji celowej z 2019 r.

(akta kontroli str.175-176,180,238,263)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2019 r. wydatki Urzędu w kwocie 53 648 tys. zł zwiększono w trakcie roku budżetowego ogółem do kwoty 117 761,2 tys. zł (o 64 113,2 tys. zł), tj. o 119,5%. Były one wyższe od wydatków zaplanowanych na 2018 r. (po zmianach) o 33 766,9 tys. zł, tj. o 40,2%⁷ (w 2018 r. dokonano zwiększeń na poziomie 125,9%). Zwiększenie planu wydatków nastąpiło w wyniku uzyskania środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 62 589,1 tys. zł (część 83, poz. 19, 63 i 73), z ogólnej rezerwy budżetowej (część 81) w kwocie 1 500 tys. zł (w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*) oraz zmiany w budżecie państwa związanej ze zwiększeniem uposażeń żołnierzy zawodowych pełniących służbę w Urzędzie o 24,1 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. środki uzyskane z rezerwy były większe o 16 780,8 tys. zł i 500 tys. zł. Zmiany polegające na zwiększeniu wydatków wprowadzano każdorazowo do planu wydatków Urzędu na 2019 r. po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów/Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019.

(akta kontroli str. 8-129,263,521-524,691-692,702-705 plik 3)

⁶ 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.

⁷ Plan wydatków w 2018 r. po zmianach wyniósł 83 994,3 tys. zł.

W 2019 r. plan wydatków Urzędu został zwiększony o środki pochodzące z rezerwy celowej zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 w części 83 w trzech pozycjach na łączną kwotę 62 589,1 tys. zł, z tego:

- poz. 19 – środki w kwocie 258,4 tys. zł (0,4% zwiększeń z rezerw celowych) z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) dla czterech osób zatrudnionych w grupie członków korpusu służby cywilnej,
- poz. 63 – środki w kwocie 62 040 tys. zł (99,1% zwiększeń z rezerw celowych) z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych,
- poz. 73 – środki w kwocie 290,7 tys. zł (0,5% zwiększeń z rezerw celowych) z przeznaczeniem na realizację zadań w zakresie wydawania legitymacji osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR, sfinansowanie kosztów zwiększenia zatrudnienia w Urzędzie o 3 etaty od maja 2019 r., kosztów wytworzenia i wysyłki zaświadczeń o uprawnieniach dla represjonowanych żołnierzy oraz na realizację zadań wynikających z art. 20⁴ ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁸, tj. wydawanie kart kombatanta.

W odpowiedzi na pytanie, czy w 2019 r. Urząd podejmował działania zmierzające do ujęcia w ustawie budżetowej wydatków na świadczenia i pomoc pieniężną przewidziane w ustawie o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz w ustawie z dnia 7 maja 2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989⁹ bezpośrednio w planie finansowym jednostki, Szef Urzędu wyjaśnił, że ujmowane wydatków na świadczenia i pomoc pieniężną przewidzianą w ustawie z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych w rezerwie celowej jest praktyką stosowaną od początku funkcjonowania tej ustawy. Urząd założył, że przyjmując taką klasyfikację tych wydatków, Ministerstwo Finansów kierowało się racjonalnymi przesłankami. Z punktu widzenia Urzędu, podstawowe znaczenie miał fakt, że środki przeznaczone na pomoc i świadczenia dla działaczy dawnej opozycji antykomunistycznej są zagwarantowane w takiej wysokości, by można było w pełni realizować powierzone Urzędowi zadania. Kwestia formy ujęcia ich w budżecie państwa i związana z tym kwestia sposobu uruchamiania tych środków miała dla Urzędu drugorzędne znaczenie. W związku z tym, że sposób zakwalifikowania tych środków nie rzutował na realizację celów Urzędu, nie uznano za potrzebne podejmowania działań zmierzających do zmiany istniejącego stanu rzeczy.

Szerzej kwestię tę przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 364-365)

Środki otrzymane z rezerwy celowej zwiększyły plan wydatków w rozdziałach: 85395 – *Pozostała działalność* o kwotę 62 163 tys. zł, 85323 – *Państwowy Fundusz Kombatantów* o kwotę 44,2 tys. zł oraz 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* o kwotę 381,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 8-129,522)

W 2019 r. plan wydatków Urzędu zwiększył się także o środki przeniesione z ogólnej rezerwy budżetowej (część 81) w kwocie 1 500 tys. zł, z przeznaczeniem na

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 276 ze zm., dalej: ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego.

⁹ Dz. U. nr 91 poz. 741 ze zm., dalej: ustawa o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989.

realizację zadań w zakresie upamiętniania i popularyzowania historii walk o niepodległość Polski oraz pamięci o ofiarach represji wojennych i okresu powojennego, określonych w zarządzeniu nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2019 r.¹⁰ Plan wydatków zwiększono w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdz. 85323 – *Państwowy Fundusz Kombatantów*.

(akta kontroli str. 8-11,54-62,522)

W trakcie roku budżetowego Szef Urzędu, zgodnie z art. 171 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*, dokonywał przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami w obrębie tego samego rozdziału (zmniejszenia i zwiększenia w jednakowej kwocie) w łącznej wysokości 761,5 tys. zł¹¹.

(akta kontroli str. 8-11,52-53,65-66,71-77,82-87,103-125,522)

Zwiększenie wydatków Urzędu, na które pozyskano w 2019 r. środki z rezerwy w poz. 63, w porównaniu do 2018 r. wynikało ze wzrostu liczby beneficjentów¹² ustawy o *działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych*. Środki z rezerwy w poz. 73 zostały przyznane w związku z nowymi zadaniami Urzędu znajdującymi się w ustawie z dnia 15 marca 2019 r. o *zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oraz niektórych innych ustaw*¹³, tj. wytworzenie i wysyłka zaświadczeń o uprawnieniach dla represjonowanych żołnierzy. W 2018 r. Urząd nie korzystał z takiej rezerwy.

(akta kontroli str. 682)

W wyniku zmian, plan wydatków Urzędu na 2019 r. ustalony został w ostatecznej wysokości 117 761,2 tys. zł. Największe wydatki zaplanowano w:

- dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdz. 85395 – *Pozostała działalność* w wysokości 62 163 tys. zł (52,8%) – w ustawie budżetowej nie określono planu (całość środków została pozyskana w trakcie roku z rezerw celowych),
- dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdz. 85323 – *Państwowy Fundusz Kombatantów* w wysokości 38 083,2 tys. zł (32,3%) – w ustawie budżetowej zaplanowano 36 539 tys. zł,
- dziale 750 – *Administracja publiczna*, rozdz. 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* w kwocie 17 502 tys. zł (14,9%) – w ustawie budżetowej zaplanowano 17 096 tys. zł.

(akta kontroli str. 8-11,256-258,522)

W planie wydatków Urzędu na 2019 r. ustalono wydatki majątkowe w kwocie 250 tys. zł. W trakcie roku budżetowego plan wydatków majątkowych nie uległ zmianie i został wykonany w 94,1%. Wykonanie wydatków w dziale 750 – *Administracja publiczna* rozdziale 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* § 6060 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* wyniosło 235,3 tys. zł. W ramach wydatków majątkowych zakupiono samochód osobowy oraz sprzęt komputerowy służący do tworzenia kopii bezpieczeństwa wraz z oprogramowaniem, wdrożeniem i wsparciem. Zakupu samochodu dokonano na podstawie umowy ramowej zawartej przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej. Wartość zakupionej sprzętu komputerowego nie przekraczała równowartości kwoty 30 000 euro.

(akta kontroli str. 257,336,522-523)

¹⁰ W sprawie przyznania Szefowi Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na realizację ustawowych zadań Urzędu w zakresie upamiętniania i popularyzowania historii walk o niepodległość Polski oraz pamięci o ofiarach represji wojennych i okresu powojennego.

¹¹ 16 decyzji Szefa Urzędu.

¹² Z 10 818 na 31 grudnia 2018 r. na 12 123 na 31 grudnia 2019 r.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 752.

Z przyznanych w 2019 r. środków z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 62 589,1 tys. zł Urząd wykorzystał 62 479,8 tys. zł, tj. 99,8%, w tym:

- a) w rozdziale 75001 – *Administracja publiczna* 381,6 tys. zł, tj. 99,9% środków przyznanych w wysokości 381,9 tys. zł (rezerwa celowa poz. 19 *Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania, w tym na skutki przechodzące z lat 2017-2018 r. oraz poz. 73 Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*),
- b) w rozdziale 85395 – *Pozostała działalność* 62 080,7 tys. zł, tj. 99,9% środków przyznanych w wysokości 62 163 tys. zł (rezerwa celowa poz. 63 *Środki na realizację ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, ustawy o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989 oraz poz. 73 Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*), w tym w:
 - § 3110 – *Świadczenia społeczne* 61 619,7 tys. zł, tj. 99,98% środków przyznanych w wysokości 61 630 tys. zł,
 - § 4300 – *Zakup usług pozostałych* oraz w § 4210 – *Zakupy materiałów i wyposażenia* 461 tys. zł, tj. 86,5% środków przyznanych w wysokości 533 tys. zł,
- c) w rozdziale 85323 - *Państwowy Fundusz Kombatantów* 17,5 tys. zł, tj. 39,6% środków przyznanych w wysokości 44,2 tys. zł (rezerwa celowa poz. 73 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*).

Urząd nie wykorzystał łącznie 109,3 tys. zł środków przeniesionych z rezerwy celowej (0,17%), w tym z poz. 63 – 16,4 tys. zł i z poz. 73 – 92,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 8-11,41-129,256-258,345-346,352-360,523)

Przyczyną niewykorzystania środków z rezerwy celowej było:

- w cz. 83 poz. 63¹⁴ – uruchomienie większej ilości środków budżetowych, tak aby uniknąć niemożności wypłaty świadczeń, czy pomocy pieniężnej uprawnionym osobom,
- w cz. 83 poz. 73¹⁵ – wpłynięcie mniejszej niż spodziewana liczby wniosków o wydanie legitymacji dla osób deportowanych do pracy przymusowej i więzionych w obozach pracy w czasie II wojny światowej; mniejszym niż zakładano wpływem wniosków o wydanie zaświadczeń żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionych w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych; wpłynięcie mniejszej niż zakładano liczby wniosków o wydanie karty kombatanta, potwierdzającej przyznanie posiadaczowi uprawnień w ruchu drogowym.

W związku z powyższym Urząd poniósł mniejsze wydatki niż zakładano.

(akta kontroli str. 368-371,523)

Szef Urzędu nie występował do Ministra Finansów z wnioskiem o korektę decyzji przyznającej środki z rezerwy celowej i ogólnej. Szef Urzędu wyjaśnił, że dokonano blokady środków z rezerwy celowej poz. 63 na kwotę 1 060 tys. zł, natomiast w przypadku pozostałych rezerw takie blokady nie zostały wprowadzone ze względu na relatywnie niskie kwoty niewykorzystanych środków pochodzących z tych rezerw.

(akta kontroli str. 682-683)

¹⁴ Środki na realizację ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, ustawy o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989.

¹⁵ Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki z rezerwy celowej na kwotę 3 946,7 tys. zł, tj. 6,16% środków otrzymanych z rezerw w wysokości 64 089,1 tys. zł i co stanowiło 6,36% środków z poz. 63 rezerwy celowej w wysokości 62 040 tys. zł.

Świadczenia oraz pomoc pieniężna dla działaczy opozycji antykomunistycznej były przekazywane na konto Poczty Polskiej, celem dalszego ich przekazania osobom korzystającym ze świadczenia lub pomocy, lub na indywidualny rachunek bankowy danej osoby. Listy wypłat świadczeń i pomocy pieniężnej sporządzano, a przelewów na konto Poczty Polskiej dokonywano tak, by środki pieniężne trafiły do adresatów nie później niż do 10. dnia danego miesiąca. Ustawa o *działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych* nie określa terminu wypłaty świadczenia pieniężnego. Art. 9 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż świadczenie ma charakter miesięczny. Świadczenie w 2019 r. wynosiło 414,72 zł¹⁶ (przed waloryzacją) i 426,58 zł¹⁷ (po waloryzacji od 1 marca) miesięcznie na osobę. Świadczenie pieniężne przyznaje, w drodze decyzji administracyjnej, Szef Urzędu, na wniosek osoby o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych.

Środki z rezerwy celowej wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 361-362,525-572)

Niewykorzystane w 2019 r. środki w kwocie 109,3 tys. zł pochodzące z rezerwy celowej zostały zwrócone na rachunek budżetu państwa.

(akta kontroli str. 41-129,256-258,345-346,352-360,524)

Z przyznanych w 2019 r. środków rezerwy ogólnej w wysokości 1 500 tys. zł Urząd wykorzystał 1 464,6 tys. zł, tj. w 97,6%, na realizację ustawowych zadań Urzędu w zakresie upamiętniania i popularyzowania historii walk o niepodległość Polski oraz pamięci o ofiarach represji wojennych i okresu powojennego, poprzez sfinansowanie obchodów na terenie Republiki Włoskiej 75. Rocznicy bitwy o Monte Cassino oraz organizację w Izraelu IV Ogólnopolskiego Zjazdu Polaków ratujących Żydów. Niewykorzystane środki w wysokości 35,4 tys. zł zostały zwrócone na rachunek budżetu państwa. Z wnioskiem o środki z rezerwy ogólnej Szef Urzędu wystąpił do Prezesa Rady Ministrów 8 lutego 2019 r.

(akta kontroli str.345-351)

Przyczyną niewykorzystania środków było to, że w obchodach finansowanych ze środków rezerwy ogólnej, pomimo wstępnych deklaracji i zainteresowania, udział wzięła mniejsza liczba weteranów i Polaków odznaczonych medalem Sprawiedliwy wśród Narodów Świata niż zakładano, a w momencie składania wniosku o przyznanie środków z rezerwy ogólnej nie wiadomo było ile osób weźmie udział w tych obchodach.

(akta kontroli str. 370,524)

W trybie art. 177 ustawy o *finansach publicznych*, 30 grudnia 2019 r. dokonana została jedna blokada środków z rezerwy celowej cz. 83 poz. 63 w wysokości 1 060 tys. zł, tj. 0,9% planu wydatków po zmianach. Przyczyną blokady był napływ mniejszej liczby wniosków o przyznanie pomocy pieniężnej dla działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych niż zakładano. W 2019 r. nie wprowadzono innych blokad środków.

(akta kontroli str. 8-13,126-129,683)

¹⁶ M.P. z 2018 r. poz. 192.

¹⁷ M.P. z 2019 r. poz. 190.

Wydatki budżetu państwa w części 54 zostały zrealizowane w kwocie 117 336,4 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2018 nastąpił wzrost wydatków o 34 716,3 tys. zł, tj. o 42%.

(akta kontroli str. 256-258,264-266)

W 2019 r. wydatki zostały poniesione w szczególności w:

- 1) rozdz. 85395 – *Pozostała działalność* w wysokości 62 080,7 tys. zł (99,9% planu po zmianach), głównie na świadczenia społeczne i pomoc pieniężną wypłacane na podstawie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz ustawy o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989,
- 2) rozdz. 85323 – *Państwowy Fundusz Kombatantów* w wysokości 37 855,2 tys. zł (99,4% planu po zmianach), głównie na:
 - pomoc społeczną dla kombatantów i osób uprawionych na podstawie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego – 29 142,4 tys. zł,
 - zakup usług pozostałych – 5 193,9 tys. zł
 - dotacje celowe z budżetu – 2 874,9 tys. zł, w tym na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom oraz fundacjom (2 649,2 tys. zł), finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (205,2 tys. zł) oraz dla pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych (20,5 tys. zł),
- 3) rozdz. 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji państwowej* w wysokości 17 389,8 tys. zł (99,4% planu po zmianach), głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 14 007,9 tys. zł.

Łącznie w tych trzech rozdziałach wydatkowano 117 325,7 tys. zł, co stanowiło 99,6% wydatków zaplanowanych w tych rozdziałach, i 99,99% wszystkich wydatków wykonanych w 2019 r.

(akta kontroli str. 245-246,256-258)

Wydatki na świadczenia społeczne¹⁸ poniesione w 2019 r. w wysokości 90 762,1 tys. zł (99,98% wydatków zaplanowanych) były większe o 32 519,6 tys. zł od poniesionych na ten cel w 2018 r. (58 242,5 tys. zł), tj. o 55,8%. Wzrost tych wydatków był m.in. pochodną wzrostu liczby beneficjentów uprawionych do świadczeń, która systematycznie rośnie w związku z nowymi wnioskami o przyznanie statusu działacza. Wzrost wydatków – jak wyjaśniła Główna Księgowa – był pochodną istotnego wzrostu liczby beneficjentów uprawionych do świadczeń oraz waloryzacji ich wysokości z 414,72 zł do 426,58 zł.

(akta kontroli str. 256-258,264-266,682,695)

Z zaplanowanych na 2019 r. wydatków w wysokości 117 761,2 tys. zł Urząd nie zrealizował wydatków na kwotę 424,8 tys. zł (0,4%), w tym pochodzących z rezerwy celowej i rezerwy ogólnej w kwotach odpowiednio 109,3 tys. zł i 35,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 345-346,521-524)

W 2019 r. w porównaniu do 2018 r. nastąpiły zmiany wykonania planu wydatków Urzędu według grup ekonomicznych:

- „Świadczenia na rzecz osób fizycznych”¹⁹ – wydatki stanowiły 77,4% wydatków ogółem, zaś w 2018 r. 70,5%,
- „Wydatki bieżące jednostek budżetowych” – wydatki stanowiły 20% wydatków ogółem, zaś w 2018 r. 25,7%,

¹⁸ Wydatki w § 3110.

¹⁹ Wydatki w §§ 3020 i 3110.

- „Dotacje i subwencje” – wydatki stanowiły 2,5% wydatków ogółem, zaś w 2018 r. 3,6%,
- „Wydatki majątkowe” – wydatki stanowiły 0,2% wydatków ogółem, tj. tyle samo co w 2018 r.

Zmiany spowodowane były przede wszystkim znacznym wzrostem wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, które wyniosły 90 772,9 tys. zł, tj. 99,98% planu po zmianach, i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 32 518,4 tys. zł, tj. o 55,8%. W ramach świadczeń na rzecz osób fizycznych wypłacono m.in.:

- 29 142,4 tys. zł na pomoc pieniężną dla kombatantów i innych osób uprawnionych na podstawie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego,
- 61 619,7 tys. zł na świadczenia i pomoc pieniężną na podstawie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych i ustawy o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989.

(akta kontroli str. 245-246,256-258,665-670)

Wydatki bieżące jednostki w 2019 r. wynosiły ogółem 23 453,3 tys. zł, tj. 99% planu po zmianach, i były wyższe o 10,4% w porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2018 r. (21 244,8 tys. zł). Wzrost ten wynikał przede wszystkim ze wzrostu kwoty globalnej wynagrodzeń pracowników jednostki i pochodnych od wynagrodzeń.

(akta kontroli str. 665-670)

W 2019 r. wydatki na wynagrodzenia, według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-70, wyniosły 11 955,7 tys. zł, tj. 99,94% planu po zmianach (11 962,3 tys. zł), i były o 12,99% wyższe od wydatków z 2018 r. (10 581,10 tys. zł). Planowane wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi nie zostały przekroczone.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w Urzędzie wynosiło w 2019 r. 6 470 zł i było o 7,1% wyższe niż w 2018 r. (6 039 zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło w grupie o statusie zatrudnienia *żołnierze i funkcjonariusze* o 8,2% (z 11 786 zł do 12 758 zł) w związku ze wzrostem wynagrodzeń i dodatków stażowych na podstawie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej²⁰ oraz wypłatą zwiększonych nagród uznaniowych. Wynagrodzenie w grupie *osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń* wzrosło o 11% (z 7 018 zł do 7 787 zł) w wyniku wzrostu wynagrodzeń o 2,3%, wypłat nagród jubileuszowych, odprawy emerytalnej oraz zwiększonych nagród uznaniowych. W grupie *członkowie korpusu służby cywilnej* wynagrodzenie wzrosło o 7,1% (z 5 741 zł do 6 149 zł).

Wzrost liczby zatrudnionych w Urzędzie w 2019 r. wynikał z przyjęcia nowych zadań wynikających ze zmiany ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, zgodnie z którą Szef Urzędu nabył kompetencje przyznawania pomocy pieniężnej także innym grupom środowisk kombatanckich niż dotychczas, takim jak osobom deportowanym do pracy przymusowej przez III Rzeszę i ZSRR, cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych i żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych, oraz zatrudnienia od 1 listopada 2018 r. czterech osób pełnozatrudnionych w grupie korpusu służby cywilnej.

(akta kontroli str. 209-210,377-378)

²⁰ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych (Dz. U. poz. 135).

Środki wypłacone na wynagrodzenia w 2019 r. były zgodne z planem wydatków (po zmianach).

(akta kontroli str. 256-258,378)

W 2019 r. łączna kwota wypłaconych nagród pracownikom Urzędu wyniosła 1 973 tys. zł. Średnia kwota nagrody wyniosła 12,8 tys. zł, w tym dla dyrektora departamentu 34,2 tys. zł. Szef Urzędu nie otrzymywał nagród w 2019 r.

(akta kontroli str. 379)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170 – *Wynagrodzenia bezosobowe*) w 2019 r. wyniosły 169,3 tys. zł (92,7% planu po zmianach) i były wyższe o 7,7% od tych wydatków w 2018 r. (157,2 tys. zł). Na podstawie umów zlecenia Urząd zlecił przeprowadzenie audytu wewnętrznego, korektę tekstów do biuletynu „Kombatant” oraz realizację zadań Pełnomocnika do Spraw Ochrony Informacji Niejawnych w Urzędzie.

(akta kontroli str. 256-258,264-266,379-389)

Wydatki na dotacje w 2019 r. wyniosły ogółem 2 874,9 tys. zł, tj. 95,1% planu po zmianach, i były niższe o 72,6 tys. zł od wydatków poniesionych w 2018 r. (2 947,50 tys. zł), tj. o 2,5%. W ustawie budżetowej zaplanowano na dotacje kwotę 3 000 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 3 024,6 tys. zł, tj. o 0,8%. W ramach przyznanych dotacji realizowane były m.in. następujące zadania:

- organizacja uroczystości, rajdów i innych przedsięwzięć kultywujących i upowszechniających tradycje walk o niepodległość i suwerenność RP (1 059,9 tys. zł),
- działalność wydawnicza o tematyce związanej z kultywowaniem i upowszechnianiem tradycji walk o niepodległość i suwerenność RP (281 tys. zł),
- realizacja notacji filmowych i przedsięwzięcia filmowe (437,4 tys. zł),
- wykonywanie usług opiekuńczych nad kombatantami (99,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 671-678)

Wydatki majątkowe zrealizowano w § 6060 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne* w wysokości 235,3 tys. zł, tj. 94,1% planu po zmianach, oraz 135,8% wydatków majątkowych roku poprzedniego (173,3 tys. zł). Wydatki te poniesiono na zakup: służbowego samochodu osobowego (101,8 tys. zł) oraz sprzętu komputerowego do tworzenia kopii bezpieczeństwa wraz z oprogramowaniem, wdrożeniem i wsparciem (133,5 tys. zł)²¹.

(akta kontroli str. 256-258,264-266,665-670,)

Na koniec 2019 r. zobowiązania Urzędu wynosiły 1 102,3 tys. zł i były wyższe o 155 tys. zł (16,4%) od zobowiązań na koniec 2018 r. (947,3 tys. zł). Główną pozycję zobowiązań na koniec 2019 r. stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (745,2 tys. zł)²² oraz pochodnych od wynagrodzeń (135,1 tys. zł). Pozostałe zobowiązania, głównie z tytułu: zakupu usług pozostałych (149,3 tys. zł), wynagrodzenia kierowców (26,3 tys. zł) i ubezpieczenia OC i AC samochodu (17,1 tys. zł) zostały uregulowane w większości w styczniu 2020 r. Na koniec 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 242-244,247-249,256-258,264-266)

Kwoty i tytuły zobowiązań wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 były zgodne z ewidencją księgową. Na koniec 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 168,241-244,247-249)

²¹ Obydwa wydatki objęto kontrolą w ramach badania próby wylosowanej metodą MUS.

²² Wypłacone 11 lutego 2020 r.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki Urzędu w wysokości 3 746,3 tys. zł, co stanowiło 3,2% wydatków zrealizowanych w 2019 r. Próba dowodów i zapisów księgowych została wylosowana z wykorzystaniem metody monetarnej (MUS²³). Badaniem objęto 105 zapisów księgowych na sumę 3 746,3 tys. zł. Spośród wydatków objętych kontrolą wydatki majątkowe wyniosły 235,3 tys. zł, a wydatki bieżące 3 511 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki zostały zrealizowane zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie 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*²⁴ nie stwierdzono nieprawidłowości. Na podstawie badanej próby 105 dowodów księgowych stwierdzono, że Urząd terminowo realizował płatności.

(akta kontroli str. 164-165,268-309,335-344)

W wyniku analizy jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zapewnienie usług zabezpieczenia multimedialnego, scenotechnicznego, scenograficznego oraz innych usług w dniach 4-5 października 2019 r. niezbędnych do należytego przeprowadzenia państwowej ceremonii pogrzebowej, przeprowadzonego w trybie z wolnej ręki²⁵, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Wydatki urzędu w 2019 r. wyniosły 261,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 268-283,287-291,337)

W 2019 r. Urząd przeprowadził dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługi, tj.:

- na rezerwację i dostawy biletów lotniczych oraz rezerwację i zakup miejsc hotelowych poza granicami Polski, w tym przede wszystkim dla weteranów, kombatantów i działaczy opozycji antykomunistycznej,
- na zapewnienie usług zabezpieczenia multimedialnego, scenotechnicznego, scenograficznego oraz innych usług w dniach 4-5 października 2019 r. niezbędnych do należytego przeprowadzenia państwowej ceremonii pogrzebowej.

(akta kontroli str. 164-165)

Łączna wartość zawartych umów dotycząca zamówień wynosiła 3 261,6 tys. zł. Urząd ponadto udzielał zamówień z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy na łączną kwotę netto 10 078,9 tys. zł, w tym 6 112,7 tys. zł na zamówienia, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Pozostałe zamówienia (19 zamówień) o wartości 3 966,1 tys. zł dotyczyły: nabycia własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości, o których mowa w art. 4 pkt 3 lit. i ustawy *Prawo zamówień publicznych* (jedno zamówienie o wartości 2 440 tys. zł) nabywania dostaw, usług lub robót budowlanych od centralnego zamawiającego lub od wykonawców wybranych przez centralnego zamawiającego, o którym mowa w art. 4 pkt 11 ustawy *Prawo zamówień publicznych* (18 zamówień o łącznej wartości 1 526,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 164-165,702-705 plik 17)

²³ Losowania dokonano przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego Pomocnik Kontrolera PK 5.7. Populację wydatków, z której losowana była próba stanowił zbiór 2 004 dowodów/zapisów o łącznej wartości 9 058,5 tys. zł.

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., dalej: *ustawa Prawo zamówień publicznych*.

²⁵ Doboru zamówienia do badania dokonano na podstawie prowadzonego w jednostce rejestru, przyjmując jako kryterium doboru nie podstawowy tryb udzielenia zamówienia.

W 2019 r. Urząd nie przeprowadził dwóch postępowań na zaplanowane dwa zadania ujęte w „Planie zamówień publicznych dla Urzędu na rok 2019”. Spośród tych postępowań (o orientacyjnej wartości zamówienia łącznie 600-700 tys. zł) jedno dotyczyło zadania pn. „Zjazd działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych”, a drugie zadania pn. „IV Ogólnopolski Zjazd Polaków ratujących Żydów”.

(akta kontroli str. 164-165,702-705 plik 12)

Szef Urzędu wyjaśnił, że Zjazd działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych” miał inny wymiar niż pierwotnie planowano, co skutkowało zmniejszeniem kosztów jego organizacji²⁶, przez co nie było konieczne udzielenie zamówienia publicznego. Natomiast wydatki związane z „IV Ogólnopolskim Zjazdem Polaków ratujących Żydów” zostały częściowo zrealizowane w ramach umowy zawartej w wyniku odrębnego postępowania²⁷, a częściowo zostały opłacone przez Ambasadę RP w Tel Awiwie i następnie refundowane przez Urząd²⁸.

(akta kontroli str. 681-682)

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach zostało sporządzone i przekazane Prezesowi UZP w dniu 1 lutego 2020 r., tj. przed upływem terminu określonego w art. 98 ust. 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

(akta kontroli str. 702-705 plik 17)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Szef Urzędu nie podejmował starań w celu planowania i ujmowania przez Ministra Finansów środków na wypłatę świadczeń i pomoc finansową na podstawie ustawy *o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych* bezpośrednio w części 54 w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, w rozdziale 85395 – *Pozostała działalność* zamiast w rezerwie celowej, do czego był uprawniony i zobowiązany na podstawie art. 138 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*²⁹, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Środki finansowe na wypłatę tych świadczeń, tj. na jedno z podstawowych zadań wykonywanych przez Urząd, były corocznie planowane i ujmowane przez Ministra Finansów w całości w rezerwie celowej w cz. 83 poz. 63. W latach 2017-2019 Urzędowi przyznano środki na ten cel w wysokości:

- w 2017 r. 13 750 tys. zł (wydatki zostały wykonane w wys. 10 112 tys. zł),
- w 2018 r. 44 680 tys. zł (wydatki zostały wykonane w wys. 43 561,2 tys. zł),
- w 2019 r. 61 630 tys. zł (wydatki zostały wykonane w wys. 61 619,7 tys. zł).

W związku z wykonywaniem budżetu 2019 r. Urząd występował czterokrotnie o środki z rezerwy celowej w cz. 83 poz. 63:

- 20 grudnia 2018 r. – 20 500 tys. zł³⁰,
- 16 kwietnia 2019 r. – 20 000 tys. zł,
- 18 lipca 2019 r. – 20 000 tys. zł,
- 4 października 2019 r. – 2 600 tys. zł.

(akta kontroli str. 256-258,264-266,424,702-705 pliki 18-21)

²⁶ Do kwoty 65 tys. zł.

²⁷ Wydatki w wys. 261,7 tys. zł na zakwaterowanie uczestników w Izraelu.

²⁸ Różnorodne wydatki na zabezpieczenie pobytu uczestników na terenie Izraela (m.in. transport, wyżywienie, zakup kwiatów, biletów wstępu, opłacenie pilotów itp.). Łączna kwota tych wydatków wyniosła 206,8 tys. zł.

²⁹ Materiały do projektu ustawy budżetowej opracowują i przedstawiają Ministrowi Finansów dysponenci części budżetowych.

³⁰ W tym 20 000 tys. w § 3110 (Świadczenia społeczne) i 500 tys. w § 4000 (Grupa wydatków bieżących jednostki).

Środki z rezerwy celowej na wypłatę świadczeń i pomoc pieniężną zostały przyznane decyzjami Ministra Finansów lub Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju:

- z 3 stycznia 2019 r. – 20 000 tys. zł³¹,
- z 30 kwietnia 2019 r. – 20 000 tys. zł,
- z 5 sierpnia 2019 r. – 20 000 tys. zł,
- z 15 października 2019 r. – 2 600 tys. zł.

30 grudnia 2019 r. dokonano blokady środków z rezerwy celowej w cz. 83 poz. 63 na kwotę 1 060 tys. zł, w tym o 970 tys. zł na wypłatę świadczeń społecznych.

(akta kontroli str. 8-42,63-64,80-81,88-102,122-129,345-351)

Na pytanie, czy w 2019 r. Urząd podejmował działania zmierzające do ujęcia w ustawie budżetowej wydatków na świadczenia i pomoc pieniężną przewidziane w ustawie o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, bezpośrednio w części 54 zamiast w rezerwie celowej, Szef Urzędu odpowiedział, że *Urząd nie podejmował takich działań. Ujmowanie wydatków na wskazany wyżej cel w ustawie budżetowej w specjalnej rezerwie celowej jest praktyką stosowaną od początku funkcjonowania ustawy. Z punktu widzenia Urzędu podstawowe znaczenie ma fakt, czy środki przeznaczone na pomoc i świadczenie dla działaczy dawnej opozycji antykomunistycznej są zagwarantowane w takiej wysokości, by można w pełni zrealizować powierzone nam zadania wobec tej grupy społecznej. Kwestia formy ujęcia ich w budżecie państwa i związana z tym kwestia sposobu uruchamiania tych środków ma dla nas znaczenie drugorzędne. Skoro zatem Ministerstwo Finansów uznaje taki sposób ich kwalifikacji za optymalny i fakt ów nie rzutuje negatywnie na realizację wyznaczonych celów przez Urząd, to nie uznajemy za potrzebne podejmowanie działań zmierzających do zmiany status quo.*

Na pytanie, dlaczego nie uznał za konieczne podejmowania działań zmierzających do zmiany istniejącego stanu w zakresie ujmowania środków na świadczenia i pomoc pieniężną wypłacane przez Urząd w planie finansowym Urzędu zamiast w rezerwie celowej cz. 83 poz. 63, skoro zgodnie z art. 138 ust. 2 ustawy o finansach publicznych materiały do projektu ustawy budżetowej opracowują i przedstawiają Ministrowi Finansów dysponenci części budżetowych, a także nie zachodzą przesłanki dotyczące tworzenia rezerw celowych określone w art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Szef Urzędu odpowiedział, że *w trakcie prowadzenia w 2018 r. prac nad budżetem 2019 r. nie znane jeszcze były ilość i dynamika wpływu wniosków o comiesięczne świadczenia i pomoc pieniężną. Szef Urzędu wskazał także, że 31 sierpnia 2017 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych w związku z którą świadczenie z przyznawanego na podstawie kryterium dochodowego stało się świadczeniem honorowym, niezależnym do dochodu. Szef Urzędu wskazał ponadto, że nie dało się wiarygodnie oszacować liczby wniosków, gdyż ich wpływ nie cechował się stałą tendencją (występowały znaczne wahania miesięczne liczby wniosków). Podał też jako argument za ujęciem przedmiotowych środków w rezerwie celowej fakt, że została ona wykorzystana tylko w 78%.*

(akta kontroli str. 363-365, 713-716)

NIK nie zgadza się z przedstawionym stanowiskiem Szefa Urzędu. Przedmiotowe wydatki są realizowane przez Urząd corocznie oraz ich klasyfikacja budżetowa jest znana i niezmienna. Pomimo zmian w liczbie składanych wniosków, a co za tym idzie wysokości wypłacanych świadczeń, to świadczenia te wypłacane są co roku i nic nie stoi na przeszkodzie, aby w planie finansowym ująć środki co najmniej

³¹ Oprócz tego decyzją z 3 stycznia 2019 r. przyznano 500 tys. zł w § 4000.

w wysokości wykonania za rok poprzedni. Ponadto Urząd dokonuje szacowania tych środków na potrzeby utworzenia rezerwy celowej, więc przybliżone wyliczenia są możliwe. W ocenie NIK nie zostały spełnione przesłanki z art. 140 ust. 2 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych* do ujmowania w całości środków przeznaczonych na ich realizację w rezerwie celowej budżetu państwa. Nie zachodziły także przesłanki do tworzenia tej rezerwy celowej określone w art. 140 ust. 2 pkt 2-4 tej ustawy. Zgodnie z art. 140 ust. 2 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych* w budżecie państwa mogą być tworzone rezerwy celowe na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej. Co roku Urząd dokonuje wydatków na ten cel w tym samym dziale, rozdziale i paragrafie klasyfikacji budżetowej, tak więc Szef Urzędu, jako dysponent tej części budżetowej, powinien zwrócić uwagę Ministrowi Finansów, że planowanie środków w rezerwie celowej nie jest właściwe.

Nawet w przypadku niemożliwości przewidywania ostatecznej wysokości wydatków z tytułu świadczeń społecznych, przynajmniej ich oszacowaną część można było i należało zaplanować od początku w części 54, nie ulegało bowiem wątpliwości, że wydatki takie wystąpią w 2019 r. Ujmowanie w budżecie środków na wydatki, których klasyfikacja jest znana, powinno być zasadą.

Zgodnie z brzmieniem art. 140 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych* tworzenie rezerw celowych nie jest obligatoryjne, lecz fakultatywne. Opieranie istotnej części działalności jednostki w całości na środkach pochodzących z rezerwy celowej jest obarczone ryzykiem ich nieotrzymania w ciągu roku, np. w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych i przesunięć środków z rezerw na realizację wydatków z nimi związanych. Środki umieszczone od początku roku w ustawie budżetowej w części 54, a co za tym idzie w planie finansowym Urzędu, byłyby od początku zagwarantowane i ułatwiałyby racjonalne prowadzenie działalności jednostki w perspektywie całego roku budżetowego.

2.2 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. wydatki budżetu państwa w układzie zadaniowym w Urzędzie realizowane były w ramach dwóch funkcji: 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* oraz 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*.

W ramach funkcji 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* zdefiniowano jedno zadanie: 11.4.W *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*, a w jego ramach podzadanie 11.4.2.W *Pozamilitarne przygotowanie obronne*, obejmujące działania:

- 11.4.2.1.W *Przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*,
- 11.4.2.4.W *Szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorców*.

Jako cel realizacji zadania przyjęto *Utrzymywanie zdolności do realizacji zadań obronnych przez organy administracji publicznej i przedsiębiorców*. Do pomiaru stopnia realizacji celu zadania wykorzystywany był jeden miernik – Procent realizacji zadań rocznych określonych w Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (PPPO) (%). Miernik został określony przez Ministra Obrony Narodowej. Wartość miernika w 2019 r. określono na poziomie 100% i na takim poziomie zrealizowano. W ramach zadania zorganizowano szkolenie obronne dla 18 pracowników Urzędu oraz zakupiono 5 kompletów radiotelefonów.

(akta kontroli str. 185,439,454-458)

W ramach funkcji 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* zdefiniowano jedno zadanie – 13.3.W *Sprawy kombatantów i osób represjonowanych*, a w jego ramach jedno podzadanie: 13.3.1.W *Sprawy kombatantów i osób*

represjonowanych. Celem tego podzadania było zapewnienie kombatantom i osobom represjonowanym należytej pomocy i opieki, a miernikiem stopnia realizacji był *Odsetek rozstrzygniętych spraw dotyczących kombatantów i innych osób uprawnionych w terminie do 20 dni*. Wartość miernika założono na poziomie 55,08%, w połowie roku³² szacowano na poziomie 58,58%, a wykonano na poziomie 63,09%. Łącznie rozpatrzono 28 215 spraw, w tym w terminie do 20 dni rozpatrzono 17 802 sprawy. W ramach tego podzadania realizowano trzy działania:

- 13.3.1.2. – *Orzekanie o uprawnieniach kombatantów i innych osób uprawnionych do tworzenia zbiorów akt kombatanckich*. Celem działania była sprawna weryfikacja wniosków osób ubiegających się o przyznanie uprawnień kombatanckich lub innych uprawnień, a miernikiem stopnia realizacji był *Odsetek wniosków w sprawach orzekania o uprawnieniach rozpatrzonych w terminie do 20 dni (%)*. Wartość miernika założono na poziomie 65,19%, w połowie roku szacowano na poziomie 87,5%, a wykonano na poziomie 87,42%. Łącznie rozpatrzono 7 010 spraw, w tym w terminie do 20 dni – 6 128 spraw.
- 13.3.1.3. – *Wsparcie socjalne dla kombatantów, ofiar represji i innych osób uprawnionych*. Celem działania była poprawa warunków egzystencji kombatantów i innych osób uprawnionych, a miernikiem stopnia realizacji był *Odsetek wniosków w sprawach przyznania pomocy i świadczenia pieniężnego i objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym osób uprawnionych rozpatrzonych w terminie do 20 dni (%)*. Wartość miernika założono na poziomie 50,03%, w połowie roku szacowano na poziomie 50,02%, a wykonano na poziomie 55,05%. Łącznie rozpatrzono 21 205 spraw, w tym w terminie do 20 dni – 11 674 sprawy.
- 13.3.1.4. – *Honorowanie kombatantów i ofiar represji oraz utrwalanie pamięci o nich*. Celem działania było kultywowanie i upowszechnianie tradycji walk o niepodległość i suwerenność RP oraz pamięci o ofiarach wojny i okresu powojennego, a miernikiem stopnia realizacji była *Liczba organizowanych, dotowanych i współorganizowanych przedsięwzięć*. Wartość miernika założono na poziomie 420 przedsięwzięć, w połowie roku szacowano na poziomie 430 przedsięwzięć, a realizacja wyniosła 445 przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 185,425)

Szczegółowe badanie tych trzech działań pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań w 2018 r. oraz ich monitoringu wykazało, że:

- zdefiniowane działania były spójne z celem podzadania, do którego zostały przypisane,
- wartości mierników realizacji celów dla tych działań we wszystkich przypadkach przekroczyły poziom założony w ustawie budżetowej oraz w przeważającej większości przewyższyły poziom prognozowany w połowie roku³³,
- monitoring osiąganych mierników oraz wydatkowanie środków budżetu państwa w układzie zadaniowym prowadzony był na bieżąco (za pomocą dostępnych narzędzi informatycznych) przez komórki realizujące poszczególne działania.

W 2019 r. poszczególne mierniki zaplanowano w wysokości niższej, niż ich wartość osiągnięta w 2018 r.:

- Zadanie 13.3 i podzadanie 13.3.1: 55,08% (w 2018 r. osiągnięto 72,25%),
- Działanie 13.3.1.2: 65,19% (w 2018 r. osiągnięto 79,18%),
- Działanie 13.3.1.3: 50,03% (w 2018 r. osiągnięto 68,94%),

³² Wg prognozy z 30 czerwca 2019 r.

³³ Z wyjątkiem miernika dla działania 13.3.1.2 Orzekanie, w którym wykonanie miernika w 2019 r. było nieznacznie niższe od wartości prognozowanej 30 czerwca 2019 r. (prognozowano wykonanie miernika na poziomie 87,5%, a wykonano na poziomie 87,42%).

- Działanie 13.3.1.4: 420 przedsięwzięć (w 2018 r. osiągnięto 568 przedsięwzięć).
(akta kontroli str. 185,425-426)

Szef Urzędu wyjaśnił, że zaplanowanie na 2019 r. wysokości mierników dla zadania 13.3, podzadania 13.3.1, działań 13.3.1.2 i 13.3.1.3 było wynikiem analizy szeregu okoliczności, w tym faktu systematycznego zwiększania zakresu zadań realizowanych przez Urząd na skutek kolejnych zmian prawa kombatanckiego (poszerzenie kręgu osób objętych pomocą o żołnierzy-górników, pracowników przymusowych, cywilne niewidome ofiary wojny), sytuacji kadrowej Urzędu cechującej się dużą fluktuacją i odpływem licznych doświadczonych pracowników, a także wzrostem ilości wniosków znacząco gorzej niż dotąd udokumentowanych, co wydłużało ich rozpatrzenie. Natomiast spadek zaplanowanej wysokości miernika dla działania 13.3.1.4. w stosunku do 2018 r., wynikał z faktu, iż 2019 r. nie miał tak nadzwyczajnego charakteru jak 2018 r., kiedy to miało miejsce szereg uroczystości związanych z obchodami 100. Rocznicy Odzyskania przez Polskę Niepodległości. Stąd w 2019 r. ilość przedsięwzięć była znacząco mniejsza.

(akta kontroli str. 683-686)

Przyczyną osiągnięcia wyższej wartości miernika w zakresie zadania 13.3 i podzadania 13.3.1 było zatrudnienie większej liczby osób³⁴ zajmujących się rozpatrywaniem wniosków o przyznanie świadczenia i pomocy pieniężnej dla działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych oraz dla kombatanatów i osób uprawnionych; wydawaniem legitymacji dla osób represjonowanych oraz zwiększeniem od 10 maja 2019 r. zatrudnienia o trzy osoby realizujące nowe zadania w zakresie przyznawania pomocy osobom deportowanym do pracy przymusowej przez III Rzeszę i ZSRR, cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych i żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych.

(akta kontroli str. 185,207-210,428,430,436-438)

Na 31 grudnia 2019 r. Urząd obejmował opieką 239 699 osób, tj. o 28 100 osób mniej niż w 2018 r., w tym:

- 70 817 kombatanatów, ofiar represji i innych uprawnionych osób (o 8 752 osoby mniej niż rok wcześniej),
- 102 486 wdów i wdowców po kombatanatach (o 13 639 osób mniej niż rok wcześniej),
- 54 273 robotników przymusowych (o 7 014 osób mniej niż rok wcześniej),
- 12 123 działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych (o 1 305 osób więcej niż rok wcześniej).

W ramach honorowania kombatanatów i ofiar represji oraz utrwalania pamięci o nich zorganizowano i dofinansowano 445 przedsięwzięć, w tym 175 przedsięwzięć dofinansowano w formie dotacji, oraz zorganizowano lub współorganizowano 270 uroczystości i innych przedsięwzięć upamiętniających.

(akta kontroli str. 425,695-697)

W 2019 r. Szef Urzędu wydał 6 988 decyzji administracyjnych³⁵ w sprawach przyznania uprawnień kombatanckich, przyznania uprawnień do świadczenia za pracę przymusową, potwierdzenia okresów składkowych, potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. Szef Urzędu przyznawał także pomoc socjalną i zdrowotną dla kombatanatów i innych osób uprawnionych. Wydanych zostało 17 280 decyzji, w tym

³⁴ Z przechodzących etatów przyznanych w 2018 r. (od 1 listopada 2018 r.).

³⁵ W ciągu 2019 r. wpłynęło 6 080 wniosków, ale część decyzji dotyczyła postępowań wszczętych przed 2019 r.

16 526 decyzji przyznających pomoc, 636 decyzji odmownych oraz 118 innych (w tym umorzenia). Kwota udzielonej pomocy wyniosła 29 142,4 tys. zł. W 2018 r. wysokość udzielonej pomocy pieniężnej wyniosła 14 681,3 tys. zł. Wzrost wysokości udzielonej pomocy w 2019 r. wynikał z zapowiedzi Prezesa Rady Ministrów podwojenia środków na pomoc dla kombatantów, złożonej podczas obchodów 74. Rocznicy Powstania Warszawskiego, w wyniku której Szef Urzędu wnioskował do Ministra Finansów o zwiększenie środków w budżecie Urzędu na 2019 r. o kwotę 15 000 tys. zł na ten cel. Ponadto 1 000 000 zł przekazano Związkowi Inwalidów Wojennych RP z przeznaczeniem na realizację pomocy pieniężnej dla osób pobierających renty z tytułu inwalidztwa wojennego, z czego wykorzystane zostało 876 050,00 zł.

(akta kontroli str. 265,460-473)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3 Realizacja działań nadzorczych

Opis stanu
faktycznego

Szef Urzędu wykonywał obowiązki w zakresie nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, zgodnie z zasadami określonymi w art. 175 ustawy *o finansach publicznych*. W Urzędzie dokonywano comiesięcznych ocen wykonania dochodów i wydatków oraz półrocznych analiz wykonania wydatków w układzie zadaniowym. Z wynikami tych analiz zapoznawali się członkowie kierownictwa Urzędu³⁶.

(akta kontroli str.207-208,245-246,481-520)

W planie kontroli na 2019 r., zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego Urzędu, ujęto cztery tematy, w tym trzy związane z wykorzystaniem środków budżetowych, tj.:

- realizacja wniosków o dofinansowanie zakupu aparatów słuchowych dla członków Korpusu Weteranów Walk o Niepodległość RP (kontrola w Urzędzie – w Departamencie Współpracy ze Stowarzyszeniami i Ewidencji),
- wydatkowanie przez Związek Inwalidów Wojennych RP dotacji celowej na pomoc pieniężną dla osób pobierających rentę z tytułu inwalidztwa wojennego (kontrola w Związku Inwalidów Wojennych RP),
- realizacja i prawidłowość wykorzystania dotacji celowych przyznawanych przez Urząd na zasadach określonych w ustawie o pożytku publicznym i wolontariacie w ramach otwartego konkursu ofert (kontrola wybranych organizacji pozarządowych/innych podmiotów).

(akta kontroli str.474)

W Departamencie Współpracy ze Stowarzyszeniami i Ewidencji kontrolą objęto 43 losowo wybrane sprawy dotyczące dofinansowania zakupu aparatów słuchowych w 2019 r. W ciągu całego roku pomoc w tym zakresie otrzymały 482 osoby, na łączną kwotę 3 393 tys. zł. Kontrolę przeprowadzono zgodnie z programem kontroli z 4 grudnia 2019 r. Kontrola wykazała, że Departament prawidłowo realizował zadania w zakresie dofinansowania zakupu aparatów słuchowych.

(akta kontroli str.573-592)

W Związku Inwalidów Wojennych RP przeprowadzono kontrolę prawidłowości wydatkowania dotacji celowej przyznanej w 2018 r., w tym prawidłowość rozdysponowania środków na pomoc pieniężną i prowadzenie stosownej dokumentacji. Kontrolą objęto 50 wniosków o udzielenie pomocy doraźnej

³⁶ Szef Urzędu, Dyrektor Generalny Urzędu, Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, Dyrektor Gabinetu Szefa Urzędu, Dyrektor Departamentu Współpracy ze Stowarzyszeniami i Ewidencji, Wicedyrektor Departamentu Uroczystości, a ponadto pracownik na stanowisku ds. kontroli – Główny Specjalista.

(jednorazowej), 16 wniosków o udzielenie pomocy okresowej³⁷ oraz 12 losowo wybranych spraw w zakresie terminu przekazania i zgodności wysokości udzielonej pomocy pieniężnej z kwotą ustaloną w decyzji. Kontrola wykazała, że na 3 fakturach brak było informacji z jakich środków wydatkowana kwota została pokryta, w związku z czym zalecono zwiększenie staranności przy dokonywaniu opisu faktur. W pozostałym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Związek Inwalidów Wojennych RP poinformował o dołożeniu starań w celu dokładnego i precyzyjnego opisu faktur.

(akta kontroli str.593-617)

Urząd przeprowadził kontrole prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych przez Urząd, efektywności i jakości wykonania zadania przez beneficjenta oraz prowadzenia stosownej dokumentacji. Kontrolę przeprowadzono u dwóch beneficjentów, którzy otrzymali dotacje w 2019 r.:

- w wysokości 15 tys. zł na organizację XXXIV Międzynarodowego Zjazdu Łagierników Żołnierzy Armii Krajowej w dniach 30.05.-03.06.2019 r.,
- w wysokości 10 tys. zł na realizację zadania pn. *Udział weteranów AK w centralnych obchodach święta Wojska Polskiego w Warszawie*.

Kontrola wykazała, że zadania zostały wykonane, a dotacje wykorzystane prawidłowo. Dotacja na realizację zadania pn. *Udział weteranów AK w centralnych obchodach święta Wojska Polskiego w Warszawie* została wykorzystana w wys. 9,7 tys. zł, zwrotu niewykorzystanej części dokonano 23 września 2019 r. Dotacja na organizację *XXXIV Międzynarodowego Zjazdu Łagierników Żołnierzy Armii Krajowej w dniach 30.05.-03.06.2019 r.* została wykorzystana w całości. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na złożeniu przez beneficjenta dotacji na realizację zadania pn. *Udział weteranów AK w centralnych obchodach święta Wojska Polskiego w Warszawie* sprawozdania końcowego z realizacji zadania po terminie przewidzianym w umowie, w związku z czym w wystąpieniu pokontrolnym zalecono przestrzeganie zapisów umowy o realizację zadania publicznego w zakresie terminów przewidzianych na złożenie sprawozdania końcowego. Beneficjent poinformował, że przy realizacji kolejnych zadań publicznych będzie przestrzegał zapisów umowy w zakresie terminu na złożenie sprawozdania końcowego.

(akta kontroli str.618-664)

W planie audytu wewnętrznego Urzędu na 2019 r. przewidziano dwa zadania audytowe: w tym jedno dotyczące wykorzystania środków budżetowych, tj. prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych powyżej kwoty 30 000 euro. W wyniku przeprowadzonego audytu obszar ten został oceniony pozytywnie. Uznano, że funkcjonowała w tym obszarze adekwatna, skuteczna oraz efektywna kontrola zarządcza. Wydane zostały wnioski o charakterze porządkowym, dotyczące aktualizacji zapisów procedury wewnętrznej powołującej skład komisji przetargowej oraz rozważenia aktualizacji zapisów instrukcji udzielania zamówień publicznych w związku z obsługą procesu udzielania zamówień publicznych z wykorzystaniem elektronicznej platformy oraz sposobu postępowania na potrzeby odbioru przedmiotu zamówienia.

(akta kontroli str.476,479-480)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

³⁷ W ciągu całego roku pomoc otrzymało 927 osób, na łączną kwotę 950 tys. zł.

Przeprowadzone badanie wydatków bieżących i majątkowych nie wykazało nieprawidłowości w zakresie ich realizacji. Wydatki realizowane były w sposób legalny, gospodarny i rzetelny, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych oraz zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych. W rezultacie dokonanych wydatków osiągnięto cele prowadzonej działalności, zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Jako nierzetelne NIK ocenia niepodjęcie przez Urząd żadnych działań w celu planowania i ujmowania środków na świadczenia społeczne bezpośrednio w części 54, zamiast w rezerwie celowej budżetu państwa.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Szefa Urzędu rocznych sprawozdań za 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Dane wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, z wyjątkiem sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r., w którym wykazano kwoty dotyczące wykonania wydatków i zaangażowania wydatków w wysokościach niezgodnych z ewidencją księgową i dokumentami powodującymi konieczność dokonania wydatków budżetowych (fakturami VAT), co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W trakcie kontroli sporządzono korektę przedmiotowego sprawozdania.

Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 167-241,245-258,372-374,376)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wystąpił pojedynczy przypadek wykazania w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. nieprawidłowych kwot w zakresie wykonania wydatków i zaangażowania wydatków. W przedmiotowym sprawozdaniu sporządzonym 13 lutego 2020 r. wykazano wydatki wykonane i zaangażowanie wydatków w wysokościach:

- w dz. 750 rozdz. 75001 § 4280 – 11 055,17 zł,
- w dz. 750 rozdz. 75001 § 4380 – 0,00 zł,

podczas gdy z w ewidencji księgowej kont 130 i 998 dane dot. odpowiednio wykonania wydatków i zaangażowania wydatków wynosiły:

- w dz. 750 rozdz. 75001 § 4280 – 9 893,00 zł
- w dz. 750 rozdz. 75001 § 4380 – 1 162,17 zł.

Takie same kwoty zaangażowania wydatków w § 4280 i 4380 wynikały z dokumentów powodujących konieczność dokonania wydatków budżetowych (faktur VAT).

Wykazanie w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (w zakresie wykonania wydatków) oraz z dokumentów powodujących konieczność dokonania wydatków budżetowych (w zakresie zaangażowania wydatków) było niezgodne z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁸ oraz § 10 ust. 3 pkt 2 i 3 załącznika nr 34 do tego rozporządzenia.

(akta kontroli str. 241-244,250-255,372-374,376,702-705 pliki 15-16,727-764)

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że nieprawidłowość była wynikiem błędu popełnionego przy ręcznym przenoszeniu danych do systemu TREZOR. System finansowo-księgowy Urzędu oraz system TREZOR nie umożliwiają automatycznego eksportu wszystkich danych do sprawozdań budżetowych. Jest to wynikiem braku odpowiedniej funkcjonalności systemu TREZOR, którego moduł sprawozdawczości nie posiada opcji wczytania danych do sprawozdania w postaci elektronicznej. W związku z tym, sprawozdania Rb-27 i Rb-28 są wpisywane w systemie TREZOR ręcznie (za wyjątkiem danych dot. planu, który jest generowany automatycznie z decyzji budżetowych). W związku z tym istnieje możliwość dwukrotnego wpisania danych do jednej podziałki klasyfikacji budżetowej. W takiej sytuacji system TREZOR sumuje te dane, w żaden sposób nie alarmując użytkownika o dwukrotnym wpisaniu danych w jednej pozycji. W związku z powyższym, Główna Księgowa UdSKiOR zwróciła się w tej kwestii do serwisu systemu TREZOR o podjęcie odpowiednich działań poprawiających działanie systemu w tym zakresie.

(akta kontroli str. 366-374)

W dniu 27 lutego 2020 r. sporządzono korektę przedmiotowego sprawozdania, którą doprowadzono do zgodności danych w sprawozdaniu w zakresie wydatków wykonanych i zaangażowania wydatków w dz. 750 rozdz. 75001 § 4280 i w dz. 750 rozdz. 75001 § 4380 z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 256-258,372-374)

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że system TREZOR i wykorzystywany system finansowo-księgowy XEMI nie są kompatybilne. System TREZOR nie umożliwia bezpośredniego importu danych z programu finansowo-księgowego, natomiast system XEMI umożliwia eksport danych do plików Excel. Wydział Budżetowo-Księgowy w 2015 r. prowadził rozmowy z administratorem systemu XEMI w zakresie importu danych z programu finansowo-księgowego do TREZORA, ale odpowiedź była negatywna.

(akta kontroli str. 167-200,227-261,366-369,372-376,689-690)

W zakresie sprawowanego nadzoru Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że sprawuje nadzór nad realizacją budżetu na podstawie przedkładanych przez Głównego Księgowego analiz z wykonania budżetu, które prezentują aktualny stan wykorzystania środków budżetowych. Na podstawie tych analiz sporządzane są sprawozdania budżetowe.

(akta kontroli str. 689-690)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 ze zm.).

Sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych Urzędu za 2019 r. prezentowały dane zgodne z danymi wynikającymi z urzędzeń księgowych i ze stanem faktycznym, były sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Wystąpił jeden przypadek wykazania w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i odpowiednich dokumentów źródłowych, jednakże w trakcie kontroli dokonano korekty sprawozdania, w związku z czym fakt ten nie wpływa na ocenę sprawozdawczości Urzędu. NIK zwraca uwagę, że konieczność ręcznego wprowadzania danych do systemu TREZOR, uwzględniając aktualny sposób działania tego systemu, stwarza ryzyko popełniania błędów i tym samym wykazywania w sprawozdaniach budżetowych nieprawidłowych danych.

V. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Podjęcie działań zmierzających do ujmowania środków na świadczenia i pomoc finansową wypłacanych na podstawie ustawy *o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych* bezpośrednio w części 54 w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, w rozdziale 85395 – *Pozostała działalność*.

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 piśmie³⁹ 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, umożliwiająca 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 kryzysowych⁴⁰, 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ Dz. U. poz.374, 567 i 568.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, kwietnia 2020 r.

