



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

LKR.410.001.05.2023

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

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 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 ( <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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler/Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Andrzej Salwiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/5/2023 z 16 stycznia 2023 r.</li><li>2. Rafał Rossowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/4/2023 z 16 stycznia 2023 r.</li><li>3. Agata Brzeska-Lebiecka, doradca prawny, legitymacja służbowa nr 22078.</li></ol> <p>(akta kontroli str.1-4)</p>

# II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2022, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.</p> <p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy <i>o finansach publicznych</i><sup>2</sup>, w tym nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.</li></ul> <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p>
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– analiza porównawcza wykonania planu dochodów,</li><li>– analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,</li><li>– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,</li><li>– kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 54 w trakcie roku budżetowego,</li><li>– kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,</li></ul>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 54 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego,
- analiza wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analiza stanu zobowiązań,
- szczegółowa 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 częściowej kontrolowanej działalności.*

### III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W 2022 r. Urząd zrealizował plan wydatków określony w ustawie budżetowej w części 54 do wysokości kwot wynikających z planu finansowego. W wyniku kontroli 1,2% (2138,1 tys. zł) zrealizowanych wydatków budżetu państwa przez dysponenta części 54, stwierdzono że wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych określonych w art. 44 ustawy o *finansach publicznych*, tj. w sposób celowy i gospodarny. Środki na wydatki niewygasające z końcem 2021 r. zostały wydatkowane w terminie i zgodnie z przeznaczeniem. Na podstawie analizy jednego z pięciu przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej poniżej 130 tys. zł ustalono, że zostało udzielone zgodnie z wewnętrznymi regulacjami. W postępowaniu tym zapewniono wolną konkurencję oraz równe traktowania wykonawców, a zamówienie realizowano zgodnie z zawartą umową. Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Prawidłowo dokonywano blokad wydatków budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nierzetelne niepodejmowanie przez Szefa Urzędu starań w celu ujmowania środków na świadczenia wypłacane na podstawie ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o *świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom zesłanym lub deportowanym przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*<sup>4</sup> bezpośrednio w części 54, zamiast w rezerwie celowej. Ustalenie zasad przyznawania dotacji nieprzewidujących wymogu bezpłatnego udostępnienia wytworzonych ze środków dotacji dokumentów i wydawnictw nie zapewniło realizacji celu jakim było upowszechnianie tradycji walk o niepodległość i suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej oraz pamięci o ofiarach wojny i okresu powojennego. W obszarze wydatków wystąpiły także nieprawidłowości związane z rozliczaniem udzielanych pracownikowi zaliczek na zakupy oraz nierzetelnym opracowaniem *Instrukcji kontroli finansowej* i niewystarczającym nadzorem dysponenta części 54

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2029. Dalej: *ustawa o osobach zesłanych*.

nad wykonywaniem budżetu, co wraz z nieprawidłowo funkcjonującą kontrolą zarządczą skutkowało dopuszczeniem do niekorzystnego rozporządzenia środkami finansowymi Urzędu w wys. 530,4 tys. zł (w tym 173 tys. zł w 2022 r.). W obszarze wydatków NIK stwierdziła także nadmierne w stosunku do potrzeb stosowanie w Urzędzie zaliczek gotówkowych. Nieprawidłowości te wpłynęły na obniżenie oceny wykonania budżetu w części 54 w 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie roczne sprawozdania za 2022 r. sporządzone przez dysponenta części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Skontrolowane sprawozdania sporządzono prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: *sprawozdawczości budżetowej*<sup>5</sup>, *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*<sup>6</sup>, a także *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*<sup>7</sup>.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

### 1. Dochody budżetowe

OBSZAR  
Opis stanu  
faktycznego

Zrealizowane w części 54 dochody wyniosły 991 tys. zł i były wyższe o 990 tys. zł od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2022 (1 tys. zł) oraz wyższe o 920,2 tys. zł od wykonanych dochodów za 2021 r. (70,8 tys. zł). Dodatkowo wykonane dochody w wysokości 990 tys. zł były dochodami nieplanowanymi i pochodziły głównie z wpływów z tytułu zwrotów pomocy i świadczeń dla działaczy opozycji i sybiraków w związku ze śmiercią beneficjenta (974 tys. zł), wpływów z rozliczeń i zwrotów z lat ubiegłych (7,6 tys. zł), odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (3,3 tys. zł) oraz wpływów z tytułu zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (2 tys. zł), przy czym:

- 7,7 tys. zł zrealizowano w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej,
- 983,3 tys. zł zrealizowano w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, z tego: 9,3 tys. zł w rozdz. 85323 – *Państwowy Fundusz Kombatantów*, a 974 tys. zł w rozdz. 85395 – *Pozostała działalność*.

(akta kontroli str. 408-412, 624, 736-747)

Na koniec 2022 r. w części 54 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 783 tys. zł, które były wyższe od należności na koniec 2021 r. o 745,5 tys. zł. Na należności na koniec 2022 r. składały się należności od byłego pracownika Urzędu, wynikające z zakwestionowanych rozliczeń zaliczek<sup>9</sup> (530,4 tys. zł), należności dotyczące zwrotu świadczeń dla działaczy opozycji i sybiraków w związku

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. poz. 144, ze zm.).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* (Dz. U. poz. 2396, ze zm.).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

<sup>8</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Zagadnienie omówiono w rozdz. 2 wystąpienia pokontrolnego – *Wydatki budżetu państwa*.

ze śmiercią beneficjenta (207,5 tys. zł), należności z tytułu nierozliczonych na koniec roku dotacji celowych (40,7 tys. zł) oraz odsetek od tych dotacji (4,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 413-416, 624, 736-747)

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Urzędu wyjaśnił, że wzrost wpływów z tytułu zwrotu świadczeń w 2022 r. miał swoje źródło w podjętych w tym roku przez Urząd działaniach windykacyjnych wobec członków rodzin pozostałych po beneficjentach ustaw realizowanych przez Urząd, tj. osób zesłanych lub deportowanych przez władze ZSRR, działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych.

(akta kontroli str. 487-498)

Na koniec roku nie wystąpiły ujemne dochody na poziomie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 410, 736)

Zaległości w należnościach do zapłaty według stanu na 31 grudnia 2022 r. wyniosły 778,6 tys. zł i były wyższe o 743,6 tys. zł, tj. o 2124,6%, od zaległości na koniec 2021 r. Zwiększenie zaległości w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. było konsekwencją stwierdzenia należności od byłego pracownika Urzędu, wynikających z zakwestionowanych rozliczeń zaliczek, oraz podjętych przez Urząd działań windykacyjnych wobec członków rodzin pozostałych po beneficjentach ustaw realizowanych przez Urząd.

(akta kontroli str. 416, 625-627, 736)

## OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

## 2. Wydatki budżetu państwa

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2022 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wydatki w wysokości 156 066 tys. zł zwiększono w trakcie roku ogółem do kwoty 185 847 tys. zł (o 29 781 tys. zł), tj. o 19,1%. Były one wyższe od wydatków zaplanowanych na 2021 r. w wysokości 164 996 tys. zł (po zmianach) o 20 851 tys. zł, tj. o 12,6% (w 2021 r. dokonano zwiększenia planu wydatków na poziomie 15,5%).

Zwiększenie planu wydatków w 2022 r. nastąpiło w wyniku uzyskania środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 36 736 tys. zł (część 83, poz. 44 i 56) oraz przeniesienia środków z budżetu Ministra Obrony Narodowej część 29 do budżetu Urzędu w kwocie 37,0 tys. zł w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie *stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych*<sup>10</sup>, co spowodowało zwiększenie wydatków na uposażenia żołnierzy zawodowych oddelegowanych z MON do UdSKIOR.

W porównaniu do 2021 r. środki uzyskane z rezerw były większe o 7371 tys. zł. Zmiany polegające na zwiększeniu wydatków wprowadzano każdorazowo do planu wydatków Urzędu na 2022 r. po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2022.

(akta kontroli str. 749-754, 944-971, 972-973, 998-1005, 1461-1462)

Zrealizowane wydatki w 2022 r. wyniosły 184 305 tys. zł, co stanowiło 118,1% planu według ustawy budżetowej i 99,2% planu po zmianach, i były o 20 007 tys. zł (tj. o 12,2%) wyższe od wydatków w 2021 r. (164 298 tys. zł).

<sup>10</sup> Dz. U. poz. 694.

Zwiększone wydatki w 2022 r. wynikały głównie z zadania wprowadzonego w trakcie roku, a dotyczącego wypłaty jednorazowego świadczenia pieniężnego przysługującego osobom, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. *o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych*<sup>11</sup>.

(akta kontroli str. 749-754, 998-1005, 1461-1462)

Po zmianach plan wydatków Urzędu na 2022 r. ustalony został w ostatecznej wysokości 185 847,4 tys. zł. Największe wydatki zaplanowano w:

- dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdz. 85395 – *Pozostała działalność* w wysokości 129 749,4 tys. zł (69,8% planu po zmianach) – w ustawie budżetowej zaplanowano 100 000 tys. zł,
- dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdz. 85323 – *Państwowy Fundusz Kombatanów* w wysokości 38 846,0 tys. zł (19,3% planu po zmianach) – w ustawie budżetowej zaplanowano 35 846 tys. zł,
- dziale 750 – *Administracja publiczna*, rozdz. 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* w kwocie 20 199,0 tys. zł (10,9% planu po zmianach) – w ustawie budżetowej zaplanowano 20 162,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 972-973, 998-1005, 1461-1462)

W 2022 r. plan wydatków Urzędu w rozdziale 85395 – *Pozostała działalność* został zwiększony o środki pochodzące z rezerwy celowej zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2022 r. w części 83 w dwóch pozycjach na łączną kwotę 36 736 tys. zł, z tego:

- poz. 44 – środki w kwocie 5050 tys. zł (13,7% zwiększeń z rezerw celowych) z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń na podstawie ustawy *o osobach zesłanych* (5000 tys. zł) oraz na opłaty pocztowe, bankowe i na pokrycie kosztów korespondencji (50 tys. zł),
- poz. 56 – środki w kwocie 31 686 tys. zł (86,2% zwiększeń z rezerw celowych), z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z ustawy *o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych*.

(akta kontroli str. 972-973, 1085-1115, 1461-1462, 1463-1464)

Szef Urzędu nie podejmował działań w celu planowania i ujmowania przez Ministra Finansów środków na wypłatę świadczeń przyznawanych na podstawie ustawy *o osobach zesłanych* bezpośrednio w części 54 w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, w rozdziale 85395 – *Pozostała działalność*, zamiast w rezerwie celowej, co szczegółowo omówiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1085, 1088-1091, 1279-1304)

Z przyznanych środków z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 36 736,0 tys. zł Urząd wykorzystał łącznie 33 661,1 tys. zł, tj. 91,6%, w rozdziale 85395 – *Pozostała działalność*, w tym wydatki na:

- świadczenia społeczne jednorazowe dla działaczy opozycyjnych wyniosły 31 629,4 tys. zł, tj. 99,8% przyznanych środków w wysokości 31 686 tys. zł (100% planu po zmianach),
- świadczenia społeczne dla sybiraków wyniosły 2031,6 tys. zł, tj. 40,6% przyznanych środków w wysokości 5000 tys. zł (99,1% planu po zmianach – 2050 tys. zł),

---

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 2430.

- bieżącą obsługę wypłat świadczeń dla sybiraków wyniosły 9,7 tys. zł, tj. 19,3% przyznanych środków w wysokości 50 tys. zł (88,2% planu po zmianach – 11 tys. zł).

(akta kontroli str. 1085-1115, 1120, 1463-1464)

Urząd nie wykorzystał 3045,6 tys. zł (8,3%) z 36 736,0 tys. zł środków przeniesionych z rezerw celowych, tj.:

- poz. 44 – 2950 tys. zł na wypłaty świadczeń osobom uprawnionym, o których mowa w ustawie o osobach zesłanych i 39 tys. zł na koszty obsługi wypłaty tych świadczeń – dokonano blokady środków,
- poz. 56 – 56,6 tys. zł na wypłatę jednorazowego świadczenia dla działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych – dokonano korekty budżetu.

Niewykorzystanie przyznanych środków z rezerw celowych spowodowane było mniejszym napływem wniosków o wypłatę świadczeń, tak więc Urząd poniósł mniejsze wydatki niż zakładano.

W przypadku niewykorzystanych środków z rezerwy celowej poz. 56 Szef Urzędu wystąpił 20 kwietnia 2022 r. do Ministra Finansów z wnioskiem o korektę decyzji przyznającej środki. Minister Finansów dokonał korekty 6 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1085- 1115, 1120-1122, 1463-1464)

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 177 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych Szef Urzędu dokonał 29 listopada 2022 r. i 20 grudnia 2022 r. blokad środków w łącznej wysokości 6935 tys. zł, tj. 3,7% planu wydatków po zmianach. Blokady wydatków budżetowych spowodowane były powstałymi oszczędnościami w związku z mniejszą liczbą wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego na podstawie ustawy o osobach zesłanych oraz ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych<sup>12</sup>.

Zablokowane przez Urząd wydatki decyzją Ministra Finansów rozdysponowano na utworzenie nowej rezerwy celowej poz. 80 pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania Covid-19*.

(akta kontroli str. 1239-1252)

W 2022 r. Prezes Rady Ministrów nie wydał dysponentowi części 54 wiążących poleceń wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania Covid-19.

(akta kontroli str. 205)

Wydatki budżetu państwa w części 54 zrealizowano w kwocie 184 304,6 tys. zł, co stanowiło 99,2% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2021 nastąpił wzrost wydatków o 20 006 tys. zł, tj. o 12,1%.

(akta kontroli str. 749-754, 1461-1462)

W 2022 r. w porównaniu do 2021 r. nastąpiły zmiany wykonania planu wydatków Urzędu według grup ekonomicznych:

- *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* – wykonanie wydatków w 2022 r. wyniosło 156 458,4 tys. zł, co stanowiło 99,1% wydatków wg planu po zmianach (157 909,2 tys. zł) i było wyższe o 13,6% od wydatków poniesionych w 2021 r. (137 780,4 tys. zł),
- *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* – wykonanie wydatków w 2022 r. wynosiło ogółem 25 083 tys. zł, tj. 99% planu po zmianach, i było wyższe o 10,9% w porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2021 r. (22 614 tys. zł),

<sup>12</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 388, ze zm.

- *Dotacje i subwencje* – wykonanie wydatków w 2022 r. wyniosło 2 490,1 tys. zł, co stanowiło 98,8% wydatków wg planu po zmianach (2 520 tys. zł) i było niższe o 31,2% od wydatków poniesionych w 2021 r. (3 617,7 tys. zł),
- *Wydatki majątkowe* – wykonanie wydatków w 2022 r. wyniosło 273,8 tys. zł, co stanowiło 99,9% wydatków wg planu po zmianach (274 tys. zł) i były niższe o 4,1% od wydatków poniesionych w 2021 r. (285,5 tys. zł).

Zmiany spowodowane były przede wszystkim:

- znacznym wzrostem wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, których podstawą była waloryzacja świadczeń i wypłata świadczeń jednorazowych wypłacanych osobom uprawnionym, z 9978 tys. zł w 2021 r. do 31 629,4 tys. zł w 2022 r.,
- zmniejszeniem wypłat świadczeń dla sybiraków z 16 672,4 tys. zł w 2021 r. do 2 031,6 tys. zł,
- zmniejszeniem udzielonych dotacji z 1 145,9 tys. zł w 2021 r. do 458,6 tys. zł w 2022 r. w związku z rezygnacją zadań upamiętniających wydarzenia historyczne na rzecz zadań związanych z dostarczaniem posiłków dla weteranów w okresie pandemii Covid-19.

(akta kontroli str. 749-754, 998-1005, 12751278, 1465)

Wydatki bieżące jednostki w 2022 r. wynosiły ogółem 25 083 tys. zł, tj. 99% planu po zmianach, i były wyższe o 10,9% w porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2021 r. (22 614 tys. zł), głównie z powodu wzrostu kwoty globalnej wynagrodzeń pracowników jednostki i tym samym pochodnych od wynagrodzeń.

(akta kontroli str. 749-754, 998-1005)

W 2022 r. stan zatrudnienia w Urzędzie wynosił 147 osób. W stosunku do 2021 r. liczba osób zatrudnionych zmniejszyła się o dwie osoby (149 osób w 2021 r.). Wydatki na wynagrodzenia, według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-70, wyniosły 14 422,0 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach, i były wyższe od wydatków z 2021 r. o 10% (tj. o 1309,8 tys. zł). Planowane wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi nie zostały przekroczone. Środki wypłacone na wynagrodzenia były zgodne z planem wydatków po zmianach. Wzrost wydatków na wynagrodzenia wynikał ze zwiększonego w 2022 r. funduszu wynagrodzeń Urzędu.

(akta kontroli, str. 998-1005, 125-1257, 1261)

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że *nieznaczne różnice rok do roku w wykonanym zatrudnieniu w UdSKiOR wykazywane w sprawozdaniu Rb-70 mogą wynikać z metodologii sporządzania tego sprawozdania określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W sprawozdaniach tych nie ujmuje się np. osób przebywających na urlopiach bezpłatnych, macierzyńskich, wychowawczych, pobierających zasiłki chorobowe itp., które to osoby są jednak - ze względu na łączący stosunek pracy - w dalszym ciągu pracownikami UdSKiOR. Zatem zmniejszanie się lub zwiększanie liczby osób pobierających zasiłek chorobowy czy przebywających na urlopie macierzyńskim powodują zmiany w zatrudnieniu wg sprawozdania Rb-70, choć liczba osób będących w stosunku pracy może być wciąż taka sama. Jednak coraz większy wpływ na wykonanie zatrudnienia ma fluktuacja kadr i związane z tym długie okresy nieobsadzania danego stanowiska do czasu rozstrzygnięcia naboru. Sytuacja na rynku pracy była i jest niekorzystna dla pracodawców, musimy wielokrotnie ogłaszać nabór na to samo stanowisko, gdyż zgłaszający się kandydaci nie spełniają naszych oczekiwań - skutkuje to statystycznym zmniejszeniem zatrudnienia w Urzędzie, choć nie jest to naszym celem.*

(akta kontroli, str. 1308-1314)



Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w Urzędzie w 2022 r. wyniosło 8176 zł i było wyższe niż w 2021 r. o 11,5% (o 843 zł). Wynagrodzenie w grupie *osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń* wzrosło o 35,6% (z 7315 zł do 9921 zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w grupie *członkowie korpusu służby cywilnej* wzrosło o 9,8% (z 7108 zł do 7806 zł). W grupie o statusie zatrudnienia *żołnierze i funkcjonariusze* wzrosło o 16,3% (z 12 854 zł do 14 947 zł). Wynagrodzenie Szefa Urzędu wzrosło o 5%.

(akta kontroli, str. 1253, 1257)

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że przyczynami wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na jednego pełnozatrudnionego w Urzędzie w 2022 r. w stosunku do 2021 r. było:

- 1) zwiększenie funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w 2022 roku – jako skutek decyzji Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 8 września 2021 r.,
- 2) wzrost uposażeń żołnierzy zawodowych od 1 stycznia 2022 roku (decyzja Ministra Finansów z 27 września 2022 r.),
- 3) wzrost minimalnego wynagrodzenia zasadniczego w 2022 roku o 210 zł uwzględniony w środkach na wynagrodzenie już na etapie planowania budżetu Urzędu.

(akta kontroli, str. 1308-1314)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170 – *Wynagrodzenia bezosobowe*) w 2022 r. wyniosły 200,3 tys. zł (95,2% planu po zmianach) i były niższe o 9,1% od tych wydatków w 2021 r. (220,4 tys. zł).

W 2022 r. łącznie 16 osób, w tym czterech pracowników Urzędu, wykonywało zadania na rzecz Urzędu na podstawie umów zlecenia trwających powyżej 3 miesięcy. Osiem osób wykonywało zadania podstawowe, a osiem osób, w tym pracownicy Urzędu, zadania pomocnicze. Wydatki z tego tytułu wyniosły 200,3 tys. zł i były niższe o 9,1% (220,4 tys. zł) od wydatków poniesionych w 2021 r.

(akta kontroli, str. 1258, 1261, 1262-1274)

W 2022 r. zadania realizowane w ramach umów o dzieło finansowanych z § 4170 wykonywało dziewięć osób, tj. o jedną mniej niż w 2021 r. Wydatki z tego tytułu w 2022 r. wyniosły 29,5 tys. zł i były niższe o 15,5% (34,9 tys. zł) od wydatków poniesionych w 2021 r.

(akta kontroli, str. 1258, 1261)

Na podstawie 91 umów Urząd zlecił m.in.: realizację zadań pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych, prowadzenie audytu wewnętrznego oraz archiwizację dokumentacji, sprzątnięcie magazynu, korektę tekstów i dostarczenie utworu w postaci artykułu prasowego do biuletynu *Kombatant*.

(akta kontroli, str. 1261, 1262)

W 2022 r. łączna kwota wypłaconych nagród pracownikom Urzędu wyniosła 1729,3 tys. zł. Średnia roczna kwota nagród wyniosła 11,8 tys. zł, w tym dla dyrektora departamentu 28,8 tys. zł. Szef Urzędu nie otrzymywał nagród w 2022 r.

(akta kontroli str. 1257, 1260)

Wydatki majątkowe zrealizowano w dziale 750 – Administracja publiczna rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w wysokości 274 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, oraz 135,8% wydatków majątkowych roku poprzedniego (173,3 tys. zł). Wydatki te poniesiono na zakup elektrycznego samochodu osobowego, półki do macierzy oraz laptopa. Laptopa zakupiono na podstawie umowy ramowej zawartej przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej (15 tys. zł).

(akta kontroli str. 199-200, 972-973, 998-1005, 1466)

Na koniec 2022 r. zobowiązania Urzędu wynosiły 1 399,3 tys. zł i były niższe o 12 284,4 tys. zł (89,8%) od zobowiązań na koniec 2021 r. (13 683,7 tys. zł). Główną pozycję zobowiązań na koniec 2022 r. stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (834 tys. zł) oraz składki na ubezpieczenie społeczne (239 tys. zł).

Kwoty i tytuły zobowiązań wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 i Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową. Na koniec 2022 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 749-754, 761-765, 807-809)

W 2021 r. jako wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, zgłoszono środki w ramach utworzonego dodatkowego funduszu motywacyjnego umożliwiającego przyznanie pracownikom państwowej sfery budżetowej specjalnych dodatków motywacyjnych w wyniku zmiany ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021<sup>13</sup>, która nastąpiła 22 października 2021 r. na podstawie ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>14</sup>.

Środki na wypłatę dodatków motywacyjnych zostały przyznane 27 października 2021 r. W wyniku uzgodnień ze związkami zawodowymi postanowiono wykorzystać te środki w 50% w 2021 r., natomiast pozostałe środki do 30 listopada 2022 r. Do wykazu wydatków niewygasających z upływem 2021 r. zgłoszono kwotę 404,5 tys. zł i taka kwota została w nim ujęta<sup>15</sup>.

Środki w wysokości 403,1 tys. zł były wydatkowane terminowo i zgodnie z przeznaczeniem, tj. na wypłatę dodatków motywacyjnych. Niewykorzystane środki w wys. 1,4 tys. zł zostały przeniesione na dochody budżetu państwa. Środki, które zostały przeniesione na wydatki niewygasające 2021 r. (do realizacji w 2022 r.), nie pochodziły z rezerw budżetu państwa.

Ewidencja środków przeniesionych do wydatkowania w 2022 r. była prowadzona na oddzielnych kontach 981 (plan) i 139 (wykonanie), w podziale analitycznym na podziałki klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 297-308)

Szczegółową kontrolą objęto 521,6 tys. zł wydatków z rezerwy celowej poz. 44, tj. 10,4% środków otrzymanych w wysokości 5000 tys. zł na wypłatę świadczeń i 25,4% środków wypłaconych (2050 tys. zł). Badaniem objęto losowo wybraną próbę 59 beneficjentów. Świadczenia pieniężne przysługujące osobom zesłanym lub deportowanym przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w latach 1936-1956 przekazywane były na indywidualny rachunek bankowy danej osoby. Listy wypłat świadczeń sporządzane były przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Współpracy ze Stowarzyszeniami i Ewidencji. Przelewu środków dokonywano niezwłocznie, tj. w tym samym dniu lub najpóźniej do czterech dni od przekazania zestawienia. Środki z rezerwy celowej wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli, str. 1116- 1237, 1463-1464)

Blokady planowanych wydatków przedstawiono na str. 7 wystąpienia.

<sup>13</sup> Dz. U. poz. 2400, ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. poz. 1901.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2407).

W 2022 r. Urząd udzielił 120 dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych, na łączną kwotę 1 648,8 tys. zł. Szef Urzędu określił zasady przyznawania oraz przekazywania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie rządowych zadań związanych z kultywowaniem i upowszechnianiem tradycji walk o niepodległość i suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej oraz pamięci o ofiarach wojny i okresu powojennego oraz zadań opiekuńczych, wykonywanych na rzecz środowiska kombatanckiego, działaczy opozycji antykomunistycznej oraz innych uprawnionych zleczanych organizacjom pozarządowym. Zasady przyznawania oraz przekazywania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie rządowych zadań związanych z kultywowaniem i upowszechnianiem tradycji walk o niepodległość i suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej oraz pamięci o ofiarach wojny i okresu powojennego nie zostały określone rzetelnie, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Szef Urzędu ogłosił konkursy na następujące kategorie zadań:

- podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- świadczenie rządowych zadań opiekuńczych wykonywanych na rzecz środowiska kombatanckiego, działaczy opozycji antykomunistycznej oraz innych uprawnionych,
- działalność dokumentacyjną i wydawniczą związaną z wykonywaniem rządowego zadania w zakresie kultywowania i upowszechniania tradycji walk i niepodległość i suwerenność RP.

Szczegółowym badaniem objęto 7 udzielonych przez Urząd dotacji, na łączną kwotę 299,3 tys. zł, co stanowiło 18,2% ogólnej kwoty udzielonych dotacji. Poddane analizie dotacje zostały udzielone zgodnie z przyjętymi zasadami oraz rozliczone na podstawie przedstawionych przez wykonawców sprawozdań końcowych z wykonania zadania publicznego wraz z dokumentacją księgową.

(akta kontroli str. 1468-1672)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki Urzędu w wysokości 2 138,1 tys. zł, co stanowiło 1,2% wydatków zrealizowanych w 2022 r.<sup>16</sup> Próba dowodów i zapisów księgowych, wylosowana z wykorzystaniem metody monetarnej (MUS<sup>17</sup>), objęła 46 zapisów księgowych na sumę 1 875,4 tys. zł, a kwota całkowita tych wydatków wyniosła 2 138,1 tys. zł. Spośród wydatków objętych kontrolą wydatki majątkowe wyniosły 156,3 tys. zł, a wydatki bieżące 1 981,8 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że realizacja tych wydatków była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Zostały one rzetelnie skalkulowane oraz zrealizowane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Wydatki te były gospodarne, przeznaczone na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodne z obowiązującymi przepisami. Na podstawie badanej próby 46 dowodów księgowych stwierdzono, że Urząd terminowo realizował płatności.

(akta kontroli str. 580-599)

W 2022 r. dwóm pracownikom Urzędu wypłacono łącznie 239 tys. zł zaliczek gotówkowych, z których finansowano m.in. zakupy pieczętek i wizytówek, kosmetyków i innych artykułów samochodowych, artykułów spożywczych oraz innych drobnych rzeczy na potrzeby Urzędu. W 2022 r. wydatkowano m.in. na pieczętki i wizytówki 11,7 tys. zł, na kosmetyki i inne artykuły samochodowe 9,6 tys. zł, na

<sup>16</sup> 184 304,6 tys. zł wg sprawozdania Rb-28.

<sup>17</sup> Losowania dokonano przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego Pomocnik Kontrolera PK 5.7. Populację wydatków, z której losowana była próba stanowił zbiór 1 059 dowodów/zapisów o łącznej wartości 8 275,7 tys. zł.

artykuły spożywcze 5,7 tys. zł. Wyłacone zaliczki nie były rozliczane zgodnie z *Instrukcją kontroli finansowej, gospodarowania majątkiem, jego inwentaryzacji oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych*<sup>18</sup>, wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu z 12 lipca 2012 r., co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Także *Instrukcja kontroli finansowej* nie została sporządzona rzetelnie (szczegóły w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 628-636, 674-687)

W związku z udzielanymi zaliczkami i ustalonym pogotowiem kasowym w wysokości 10 tys. zł oględzinom poddano kasę Urzędu. Stan gotówki w kasie był zgodny ze stanem wynikającym z ostatniego zamkniętego raportu kasowego. W drzwiach kasy nie zamontowano szyby pancernej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 641-673, 1674-1677 pliki 53-54)

Urząd w 2022 r. nie ponosił bezpośrednio kosztów energii elektrycznej, a jedynie opłacał je pośrednio, w ramach czynszu z tytułu najmu powierzchni na potrzeby siedziby i archiwum<sup>19</sup>. Wydatki te w odniesieniu do archiwum Urzędu zostały ujęte w kosztach wynajmu i w 2022 r. wyniosły 16,5 tys. zł. W przypadku siedziby Urzędu przy ul. Wspólnej 2/4 były one ujmowane zbiorczo jako koszty użyczenia powierzchni budynku<sup>20</sup> przez podmiot użyczający, tj. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Suma tych kosztów była ponoszona przez zarządcę budynku i dzielona na podmioty zajmujące powierzchnie w budynku w proporcji do zajmowanej przez dany podmiot powierzchni. W związku z tym Urząd nie opłacał wyspecyfikowanych kosztów, w tym kosztów energii elektrycznej, a jedynie otrzymał rozliczenie kosztów utrzymania budynku, zgodnie z którym koszty energii elektrycznej przypadające na Urząd w 2022 r. wyniosły 118,6 tys. zł. Ponadto, nie będąc stroną umów na dostawę energii elektrycznej do swojej siedziby, nie miał wpływu na wysokość tych kosztów. Decyzje w sprawie ich ograniczenia podjął zarządca budynku – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, które zakomunikowało je Urzędowi. Objęły one: ograniczenia w oświetleniu korytarzy, wniosek o niekorzystanie z dodatkowych urządzeń grzewczych, wniosek o podawanie przebiegu posiadanego przez urząd samochodu elektrycznego oraz danych o jego ładowaniach celem wyliczenia ilości pobranej energii. Urząd w ramach własnych działań przekazał informacje o wprowadzonych ograniczeniach wszystkim pracownikom Urzędu.

(akta kontroli str. 255-296)

Szef Urzędu wykonywał obowiązki w zakresie nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej poprzez zapoznawanie się z comiesięcznymi analizami z wykonania budżetu (dochodów i wydatków) i półrocznymi analizami z wykonania budżetu w układzie zadaniowym, dokonywanymi przez Głównego Księgowego. Z wynikami tych analiz zapoznawali się także pozostali członkowie kierownictwa Urzędu<sup>21</sup>. Taki sposób nadzoru wynikał z postanowień Regulaminu Organizacyjnego Urzędu oraz art. 175 ustawy o *finansach publicznych*.

(akta kontroli str. 11-65, 127, 533-535)

<sup>18</sup> Dalej: *Instrukcja kontroli finansowej*.

<sup>19</sup> Przy ul. Matuszewskiej 14 w Warszawie.

<sup>20</sup> Obejmujące oprócz kosztów energii elektrycznej także ogrzewanie, wodę, wywóz nieczystości, sprzątanie, ochronę, ubezpieczenie itp.

<sup>21</sup> Oprócz Szefa Urzędu także Dyrektor Generalny Urzędu, Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, Dyrektor Departamentu Współpracy ze Stowarzyszeniami i Ewidencji, Dyrektor Departamentu Uroczystości, a ponadto pracownik na stanowisku ds. kontroli – Główny Specjalista.

Główna Księgowa Urzędu wskazała, że kontrola formalno-rachunkowa dowodów księgowych polegała na sprawdzeniu, czy dowód zawiera dane wymagane przez art. 21 ustawy o rachunkowości, czy został wystawiony w sposób prawidłowy, czy operacja została poddana kontroli merytorycznej, czy nie zawiera błędów rachunkowych, czy został wystawiony przez właściwy podmiot<sup>22</sup>. Wątpliwości wyjaśniano z pracownikiem komórki merytorycznej lub w *Białej liście podatników*. Wskazała również, że Wydział Budżetowo-Księgowy w odniesieniu do dowodów zakupu środków rzeczowych o wartości powyżej 1 tys. zł sprawdzał adnotację pracownika Wydziału Administracji o ujęciu środka do ewidencji ilościowo-wartościowej, a w przypadku jej braku zwracał fakturę celem jej uzupełnienia.

(akta kontroli str. 499-502)

W wyniku przeprowadzonej w 2022 r. przez Wydział Budżetowo-Księgowy analizy kontrahentów, u których dokonywane były gotówkowe zakupy towarów i usług, stwierdzono, że jeden z pracowników Urzędu (poprzedni p.o. Naczelnika Wydziału Administracji) doprowadził do niekorzystnego rozporządzenia środkami finansowymi poprzez rozliczanie na podstawie sfalszowanych faktur pobranych zaliczek pieniężnych z kasy Urzędu, podczas gdy faktycznie do zakupów towarów i usług nie dochodziło. Pracownik ten własnoręcznie podpisywał każdą fakturę, czym potwierdzał dokonanie zakupu towaru lub usługi i na tej podstawie rozliczał pobrane zaliczki pieniężne. Jednakże żadne zakupy nie były przez niego dokonywane, a pobrane zaliczki nie były zwracane.

(akta kontroli str. 66-71, 499-502)

W związku z zaistniałą sytuacją, na polecenie Dyrektora Generalnego Urzędu, przeprowadzono kontrolę doraźną w Biurze Dyrektora Generalnego Urzędu w okresie od 10 października do 30 listopada 2022 r. Kontrolą objęto zakup towarów i usług na rzecz Urzędu. Kontrola wykazała, że 193 rozliczonych przez pracownika w latach 2018-2022 faktur na łączną kwotę 530,4 tys. zł nie dokumentowało faktycznie dokonanych zakupów, w tym:

- w 2018 r. – 3 faktury na łączną kwotę 7,3 tys. zł,
- w 2020 r. – 51 faktur na łączną kwotę 139,4 tys. zł,
- w 2021 r. – 80 faktur na łączną kwotę 210,7 tys. zł,
- w 2022 r. – 59 faktur na łączną kwotę 173 tys. zł.

(akta kontroli str. 72-99, 400-405)

W okresie wcześniejszym (w latach 2020-2021) prawidłowość rozliczania zaliczek nie była objęta kontrolą wewnętrzną lub audytem.

(akta kontroli str. 348-349, 419-420, 1682-1689)

Przyczynami zaistnienia wyżej opisanego stanu były:

- dopuszczenie przez uregulowania wewnętrzne, tj. *Instrukcję kontroli finansowej*, do sytuacji, w której zaliczki na zakupy dokonywane przez Wydział Administracji były pobierane i rozliczane przez tę samą osobę, która była odpowiedzialna za opis i następnie sprawdzenie dowodu księgowego pod względem merytorycznym, tj. Naczelnika Wydziału Administracyjnego. Instrukcja nie wprowadzała wymogu, by czynności pobierania i rozliczania zaliczki oraz opisu merytorycznego faktury dokonywała inna osoba niż osoba dokonująca sprawdzenia dowodu pod względem merytorycznym. Instrukcja dopuszczała ponadto, by wszystkie faktury VAT za zakupy dokonywane przez Wydział

<sup>22</sup> Tj. czy zawiera nazwę sprzedawcy, adres siedziby, NIP, nr rachunku bankowego.

Administracji były sprawdzane pod względem merytorycznym przez naczelnika tego wydziału;

- używanie w treści faktur prawidłowych danych firm – rzekomych wystawców tych faktur;
- ujmowanie w sfałszowanych fakturach dostawy składników majątkowych o wartości poniżej 1 tys. zł, tj. poniżej progu, od którego składniki majątkowe powinny być ujmowane w ewidencji ilościowo-wartościowej prowadzonej w programie XEMI.

(akta kontroli str.72-86, 100-124, 352, 367, 373)

Szczegółowo kwestię tę przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dyrektor Generalny wskazał, iż płatności za drobne zakupy dokonywano gotówką z uwagi na oczekiwania kontrahentów lub nieposiadanie przez danego pracownika karty płatniczej<sup>23</sup>. W celu zapewnienia elastyczności dokonywania wydatków, w Urzędzie nie został ustalony limit jednorazowej zaliczki na zakupy. Dyrektor Generalny wskazał także, że wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym Urzędu dokonywała Główna Księgowa, co potwierdzał podpisem świadczącym, że nie zgłasza zastrzeżeń do dokonanej wcześniej przez właściwych pracowników oceny merytorycznej, formalnej i rachunkowej. Ostatecznego zatwierdzenia dokonywał Dyrektor Generalny, ewentualnie kierownik jednostki. Dyrektor Generalny wskazał także, że ustalenie pogotowia kasowego w wys. 10 tys. zł wynikało z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gotówkowego, jednakże faktyczny limit środków przechowywanych w kasie w 2022 r. nie przekraczał 7 tys. zł. Wskazał ponadto, że materiały magazynowe inwentaryzowane są nie rzadziej niż raz w roku, na ostatni dzień roku (ostatnio na 31 grudnia 2022 r.). Ponadto Dyrektor Generalny poinformował, że nie dokonano aktualizacji ryzyk we wrześniu 2022 r. w związku z zaplanowaniem na październik 2022 r. przeprowadzenia corocznej identyfikacji i analizy ryzyka. Nie wpisano ryzyka związanego z zaliczkami gotówkowymi do rejestru ryzyk na 2023 r. z uwagi na wdrożenie ponadstandardowych form kontroli udzielania zaliczek (monitorowanie pobierania i rozliczania zaliczek, wymóg wskazania planowanych zakupów przez wnioskującego o zaliczkę) i stopniowego ograniczania ich stosowania.

(akta kontroli str. 509-530, 536-578)

W sprawie kwestii dostępu Wydziału Budżetowo-Księgowego do bazy magazynowej WF-Mag Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że ewidencję materiałów prowadzi wyznaczony pracownik Wydziału Administracji, a Wydział Budżetowo-Księgowy ma dostęp do programu WF-Mag w celu uzgadniania wartościowego stanu magazynu z ewidencją wartościową w programie finansowo-księgowym. Uzgodnienie takie dokonywane jest na koniec miesiąca, a kontroli w jego ramach podlegają dokumenty przyjęcia i rozchodu z magazynu w danym miesiącu. Ponadto przeksięgowanie rozchodu materiałów z magazynu w koszty odbywa się na podstawie zestawienia ilościowo-wartościowego wygenerowanego w programie WF-Mag za dany miesiąc.

(akta kontroli str. 1390-1398, 1413-1453)

Wszystkie zamówienia publiczne przewidziane do udzielenia w 2022 r. w planie zamówień publicznych dla Urzędu zostały udzielone. W 2022 r. Urząd przeprowadził dwa zaplanowane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługi, tj.:

- świadczenie usług pocztowych na rzecz Urzędu, w tym polegających na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek listowych i paczek

<sup>23</sup> Karty posiada 8 pracowników Urzędu.

w obrocie krajowym i zagranicznym oraz na realizowaniu przekazów pocztowych przez okres 24 miesięcy,

- świadczenie usług polegających na rezerwacji, zakupie i sukcesywnych dostawach biletów lotniczych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie oraz rezerwacji i zakupie miejsc hotelowych w celu zabezpieczenia działalności Urzędu, a w szczególności udziału Weteranów walk o Niepodległość RP, działaczy opozycji antykomunistycznej, kierownictwa Urzędu, osób reprezentujących Urząd oraz pracowników Urzędu w obchodach upamiętniających tradycje walk o niepodległość i suwerenność RP przez okres 36 miesięcy.

(akta kontroli str. 197-198)

Łączna wartość zawartych umów dotyczących zamówień wyniosła 5 716,6 tys. zł, w tym 5 308,8 tys. zł wyniosła wartość umów zawartych w wyniku postępowań prowadzonych na podstawie ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz 407,8 tys. zł wyniosła wartość zamówień, których wartość nie przekroczyła kwoty, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, tj. 130 tys. zł.

(akta kontroli str. 198)

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2022 r. zamówieniach zostało sporządzone i przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 27 lutego 2023 r., tj. przed upływem terminu określonego w art. 82 ust. 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

(akta kontroli str. 606-622)

W wyniku analizy jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup samochodu osobowego, w pełni elektrycznego, fabrycznie nowego, na potrzeby Urzędu przeprowadzonego w formie rozeznania rynku<sup>24</sup> ustalono, że działania jednostki były zgodne z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych oraz przepisami ustawy *o finansach publicznych*. Prawdłowo stosowano zasadę zapewnienia zachowania wolnej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Realizacja zamówienia była zgodna z treścią zawartej umowy. Poniesione wydatki z tytułu realizacji zamówienia, wynoszące 156,3 tys. zł<sup>25</sup> w 2022 r., były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki.

(akta kontroli str. 199-200)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Szef Urzędu nie podejmował działań w celu planowania i ujmowania przez Ministra Finansów środków na wypłatę świadczeń przyznawanych na podstawie ustawy *o osobach zesłanych 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*. Było to działaniem nierzetelnym.

W latach 2020-2022 Urzędowi przyznano środki na ten cel w wysokości:

- w 2020 r. – 209 454,2 tys. zł (wydatki zostały wykonane w wysokości 204 817,2 tys. zł),
- w 2021 r. – 20 300,0 tys. zł (wydatki zostały wykonane w wysokości 16 672,5 tys. zł),

<sup>24</sup> Sposób przeprowadzenia postępowania przewidziany w regulaminie udzielania zamówień publicznych przez Urząd.

<sup>25</sup> Wartość szacunkowa zamówienia wyniosła 127,6 tys. zł netto.

- w 2022 r. – 5 050,0 tys. zł (wydatki zostały wykonane w wysokości 2 031,3 tys. zł).

Środki na ten cel były corocznie planowane i ujmowane przez Ministra Finansów w całości w rezerwie celowej w cz. 83 poz. 30, 56, 71 w 2020 r., w cz. 83 poz. 56 w 2021 r. i w cz. 83 poz. 44 w 2022 r. W 2020 r. Urząd występował ośmiokrotnie o środki z rezerwy celowej w cz. 83 poz. 30, 56 i 71. W 2021 r. wystąpił dwukrotnie o środki z rezerwy celowej w cz. 83 poz. 56:

W projekcie budżetu państwa na rok 2022 w części 54 na realizację przedmiotowego zadania Urząd zapisał w rezerwie celowej na wypłatę tych świadczeń 25 000 tys. zł i 3 stycznia 2022 r. wystąpił o środki z rezerwy celowej w cz. 83 poz. 44 w kwocie 5050 tys. zł, a 29 listopada 2022 r. dokonano blokady środków z rezerwy celowej w cz. 83 poz. 44 na kwotę łączną 2989 tys. zł, w tym 39 tys. zł na wydatki bieżące (opłaty).

(akta kontroli str. 1085, 1088-1091, 1279-1304)

W związku z tym, że przedmiotowe wydatki były realizowane przez Urząd w latach 2020-2021 r., a ich klasyfikacja budżetowa była znana i niezmienna, 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 z art. 140 ust. 2 pkt 2-4 ustawy o *finansach publicznych*.

(akta kontroli str. 1279-1304)

Szef Urzędu na pytanie, czy podejmował działania zmierzające do ujęcia w ustawie budżetowej na 2022 r. wydatków na zadania wynikające z ustawy o *osobach zesłanych* bezpośrednio w części 54, zamiast w rezerwie celowej cz. 83 poz. 44, skoro wydatki na ten cel ponoszone są od 2020 r., a na podstawie art. 138 ust. 2 ustawy o finansach publicznych materiały do projektu ustawy budżetowej opracowują i przedstawiają Ministrowi Finansów dysponenci części budżetowych, odpowiedział, że w ocenie Urzędu, jak i Ministerstwa Finansów wyznaczającego corocznie limity do budżetu, gdzie nie ujęto świadczeń dla sybiraków – w czasie przygotowania ustawy budżetowej na 2022 r. zachodziły przesłanki utworzenia stosownej rezerwy celowej. W 2020 r. ustawa (z 14 sierpnia 2020 r.) była w czasie tworzenia projektu budżetu ustawą o dość krótkim okresie obowiązywania, więc trudno wówczas było oszacować tendencję co do ilości i dynamiki wpływu wniosków, co z kolei rzutowało na trudności w precyzyjnym szacowaniu jej skutków finansowych na 2022 r. Ponadto 30 maja 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o *zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw*, która poszerzyła zakres podmiotowy ustawy zwiększając element niepewności co do wielkości środków finansowych koniecznych na realizację tej ustawy. W związku z powyższym ujęcie tych środków w rezerwie celowej wydaje się działaniem optymalnym.

(akta kontroli str. 1305-1308)

Zdaniem NIK, nawet w przypadku istnienia pewnej nieprzewidywalności wysokości wydatków, przynajmniej ich część można było i należało zaplanować od początku w budżecie w części 54. Nie ulegało bowiem wątpliwości, że wydatki z tytułu świadczeń społecznych w 2022 r. wystąpią. Wydatki, które można przyporządkować do określonych podziałek klasyfikacyjnych i które nie spełniają żadnego z warunków określonych w art. 140 ust. 2 pkt 2-4 ustawy o finansach publicznych, powinny być planowane w odpowiednich częściach budżetowych.



NIK zwraca uwagę, że projekt budżetu państwa tworzony jest na podstawie zgłoszeń dokonywanych przez dysponentów części budżetowych. Jeżeli Szef Urzędu, który jest dysponentem części 54, nie opracuje i nie przedstawi Ministrowi Finansów odpowiednich materiałów do projektu ustawy budżetowej, to Minister nie ma podstaw do zaplanowania takich wydatków w odpowiedniej części budżetu państwa. Żadna przesłanka tworzenia rezerw celowych określonych w art. 140 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych* nie wskazuje, że rezerwa celowa może tworzona w przypadku, gdy istnieje element niepewności co wielkości środków finansowych koniecznych na realizację zadania.

2. W 2022 r. Szef Urzędu nierzetelnie ustalił zasady przyznawania oraz przekazywania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie rządowych zadań związanych z kultywowaniem i upowszechnianiem tradycji walk o niepodległość i suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej oraz pamięci o ofiarach wojny i okresu powojennego w przypadku konkursu ofert na działalność dokumentacyjną i wydawniczą związaną z wykonywaniem rządowego zadania w zakresie kultywowania i upowszechniania tradycji walk o niepodległość i suwerenność RP. Zasady przyznawania oraz przekazywania dotacji, które stanowiły załącznik do zarządzenia Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 16 grudnia 2021 r., ani ogłoszenie o konkursie, ani umowy zawarte ze zleceniobiorcami nie zawierały warunku, że wszelkie wytworzone w ramach przyznanej dotacji dokumenty lub wydawnictwa zostaną udostępnione bezpłatnie. W efekcie jedno z wydawnictw, które otrzymało dwie dotacje po 20 tys. zł na wydanie dwóch książek, sprzedawało je, pomimo że z dotacji sfinansowano odpowiednio 100% i 99,84% kosztów zadania. Koszty zadania w obu przypadkach obejmowały skład, łamanie, opracowanie graficzne, przygotowanie plików produkcyjnych, redakcję, druk, oprawę książek i koszty administracyjne. W ten sposób obie książki zostały sfinansowane podwójnie, tj. z dotacji budżetu państwa oraz z ich sprzedaży. Ceny książek na stronie wydawnictwa wynosiły 99 zł i 89 zł<sup>26</sup>.

(akta kontroli str.1468-1553, 1558-1613, 1699-1700)

Szef Urzędu przyznaje dotacje na upamiętnianie i popularyzowanie historii walk o Odrodzenie Polski i represji wojennych oraz okresu powojennego, w tym na działalność dokumentacyjną i wydawniczą, na podstawie art. 23a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o *kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego*<sup>27</sup> oraz art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b, e ustawy o *finansach publicznych*. Według art. 23a ust. 4 ustawy o *kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego* do wyłaniania innych podmiotów niż określone w ustawie o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*<sup>28</sup>, stosuje się odpowiednio przepisy działu II rozdziału 2 ustawy o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 3 tej ustawy ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o zasadach przyznawania dotacji. Stosownie do art. 126 ustawy o *finansach publicznych* dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Szef Urzędu wyjaśnił, że ustawa o *kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego* dopuszcza możliwość udzielania dotacji także innym podmiotom niż określone w art. 3 ust. 2

<sup>26</sup> Według stanu na 16 marca 2023 r.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2039.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.).

i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, także prowadzącym działalność gospodarczą (zarobkową) polegającą na sprzedaży swoich publikacji. Przyjmując założenie, że ustawodawca działa racjonalnie – które to założenie jest podstawą prowadzenia wykładni przepisów prawa – należy stwierdzić, że tym samym dopuścił on przekazywanie środków podmiotom, które osiągają co najmniej przychód ze sprzedaży dotowanych publikacji. Dążenie do osiągnięcia zysku jest w ogóle podstawą prowadzenia działalności gospodarczej i jedną z jej konstytutywnych cech. Zatem gdyby ustawodawca chciał, by wydawane przez wydawnictwa publikacje dystrybuowane były bezpłatnie, a więc w sposób sprzeczny z istotą funkcjonowania wydawnictw, niewątpliwie takowe zastrzeżenie poczyniłby w ustawie. Dotacja Urzędu udzielana jest tylko na pokrycie części kosztów wydania publikacji – zatem zastrzeżenie bezpłatnej ich dystrybucji oznaczałoby, że taka publikacja byłaby dla wydawnictwa z natury rzeczy mocno deficytowa. Zatem prowadziłoby to do sytuacji, że wydawnictwo prowadziłoby działania sprzeczne z jego gospodarczą naturą.

(akta kontroli str. 1454-1458)

NIK nie podziela przedstawionego w wyjaśnieniach stanowiska. W przypadku zlecenia przez podmiot publiczny wykonania zadań publicznych podmiotom niepublicznym przyjmują one dane zadanie dobrowolnie oraz mają je prowadzić w interesie ogólnym, a nie w interesie jednostkowym (indywidualnym), w tym w celu osiągnięcia zysku. Realizacja danego zadania odbywa się w formach prawa prywatnego, czyli na podstawie umowy cywilnoprawnej, przy czym odpowiedzialność za realizację danego zadania spoczywa nadal na organie, który je zlecił. Konkurs ofert ma na celu wyłonienie oferentów, którzy będą realizowali określone zadania publiczne. Przekazanie im przez podmiot publiczny w drodze umowy zadań publicznych wiąże się istotnie z zobowiązaniem przekazania na realizację tych zadań określonej kwoty pieniężnej, stanowiącej dotację celową w rozumieniu ustawy o *finansach publicznych*, tak więc nie można jej traktować jako dofinansowanie działalności podmiotu gospodarczego, czy też dofinansowanie projektu, bo wtedy mamy do czynienia z pomocą publiczną lub pomocą publiczną *de minimis*. Konkurs ofert nie służy przyznaniu wsparcia, lecz wyłonieniu podmiotu, który będzie realizował określone w ogłoszeniu zadanie publiczne. W sytuacji gdy podmiot publiczny ogłasza konkurs i nie zastrzega wyraźnie w zasadach przyznawania dotacji, że dotowane wydawnictwa nie mogą być udostępniane odpłatnie, dochodzi do nieuprawnionego wsparcia działalności gospodarczej, a także nie można mówić o realizacji celu zadania jakim jest upowszechnianie tradycji walk o niepodległość i suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej. Należy zauważyć, że wskazane wydawnictwo poniosło koszty na wydanie tylko jednej książki w wysokości 32,83 zł, tj. 0,16% wartości zadania. Według stanu na 16 marca 2023 r. wydane książki były w dalszym ciągu oferowane w sprzedaży, tak więc nie wszystkie egzemplarze trafiły do zainteresowanych odbiorców.

(akta kontroli str. 1583-1584, 1612-1613, 1699-1700)

3. W 2022 r. p.o. Naczelnik Wydziału Administracji (poprzednio Główny Specjalista w Wydziale Administracji) nieterminowo rozliczył 14 z 16 udzielonych mu zaliczek. Opóźnienie w rozliczeniu zaliczek wynosiło od 1 do 76 dni. Dotyczyło to następujących zaliczek:
  - z 11 stycznia 2022 r. rozliczona 4 lutego 2022 r.,
  - z 19 stycznia 2022 r. rozliczona 9 lutego 2022 r.,

- z 7 lutego 2022 r. rozliczona 8 marca 2022 r.,
- z 9 lutego 2022 r. rozliczona 10 maja 2022 r.,
- z 15 marca 2022 r. rozliczona 12 kwietnia 2022 r.,
- z 2 maja 2022 r. rozliczona 20 maja 2022 r.,
- z 11 maja 2022 r. rozliczona 30 maja 2022 r.,
- z 10 czerwca 2022 r. rozliczona 7 lipca 2022 r.,
- z 11 lipca 2022 r. rozliczona 4 sierpnia 2022 r.,
- z 23 sierpnia 2022 r. rozliczona 15 września 2022 r.,
- z 5 września 2022 r. rozliczona 17 października 2022 r.,
- z 14 października 2022 r. rozliczona 7 listopada 2022 r.,
- z 7 listopada 2022 r. rozliczona 29 listopada 2022 r.,
- z 7 grudnia 2022 r. rozliczona 22 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 676-687, 810-906)

Stanowiło to naruszenie postanowień punktu 8 załącznika nr 2 do *Instrukcji kontroli finansowej*, według którego rozliczenie zaliczki powinno nastąpić w ciągu 14 dni od dnia otrzymania zaliczki.

(akta kontroli str. 121)

P.o. Naczelnik Wydziału Administracji wyjaśnił, że rozliczanie zaliczek po terminie było spowodowane spiętrzeniem obowiązków służbowych i zlecaniem dokonania kolejnych zamówień towarów i usług na rzecz Urzędu przez jego komórki organizacyjne. Wskazał także, że starał się wykorzystywać środki na ww. cel w całości, by nie generować wypłaty następnej zaliczki.

(akta kontroli str. 1377-1380)

4. W 2022 r. p.o. Naczelnikowi Wydziału Administracji (poprzednio Głównemu Specjaliście w Wydziale Administracji) nie potrącano z wynagrodzenia nieterminowo rozliczonych zaliczek. Dotyczyło to następujących zaliczek:

- z 11 stycznia 2022 r. rozliczona 4 lutego 2022 r.,
- z 19 stycznia 2022 r. rozliczona 9 lutego 2022 r.,
- z 7 lutego 2022 r. rozliczona 8 marca 2022 r.,
- z 9 lutego 2022 r. rozliczona 10 maja 2022 r.,
- z 15 marca 2022 r. rozliczona 12 kwietnia 2022 r.,
- z 2 maja 2022 r. rozliczona 20 maja 2022 r.,
- z 11 maja 2022 r. rozliczona 30 maja 2022 r.,
- z 10 czerwca 2022 r. rozliczona 7 lipca 2022 r.,
- z 11 lipca 2022 r. rozliczona 4 sierpnia 2022 r.,
- z 23 sierpnia 2022 r. rozliczona 15 września 2022 r.,
- z 5 września 2022 r. rozliczona 17 października 2022 r.,
- z 14 października 2022 r. rozliczona 7 listopada 2022 r.,
- z 7 listopada 2022 r. rozliczona 29 listopada 2022 r.,
- z 7 grudnia 2022 r. rozliczona 22 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 676-687, 810-906)

Stanowiło to naruszenie punktu 8 rozdziału II *Instrukcji kontroli finansowej*, który stanowił że kwoty zaliczek nierozliczone w terminie podlegają potrąceniu z najbliższego wynagrodzenia pracownika .

(akta kontroli str. 102-103)

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że zaliczki udzielane p.o. Naczelnikowi Wydziału Administracji (poprzednio Głównemu Specjaliście w Wydziale Administracji) były traktowane jak zaliczki stałe do momentu wyczerpania środków i nie były potrącane z wynagrodzeń. Miało to miejsce w przeważającej liczbie rozliczeń i w większości przypadków zwrotu środków z rozliczenia zaliczek dokonywano na rachunek pracownika. Wskazała ponadto, że na zmniejszenie częstotliwości rozliczeń zaliczek na zakupy wpłynęło zmniejszenie stanu pracowników w Wydziale Budżetowo-Księgowym i ich rotacja, konieczność zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom z uwagi na Covid-19, oraz priorytetowe traktowanie terminowej realizacji zadań w zakresie wykonania budżetu w kontekście konieczności wdrożenia *Polskiego Ładu*.

(akta kontroli str. 1387-1390)

NIK zwraca uwagę, że przedmiotowe zaliczki w istocie nie były zaliczkami stałymi, a *Instrukcja kontroli finansowej* nie przewidywała w ogóle zaliczki stałej, a jedynie zaliczki jednorazowe, rozliczane w ciągu 14 dni od dnia otrzymania.

(akta kontroli str. 100-124)

5. W 2022 r. w odniesieniu do dowodów księgowych dokumentujących zakupy dokonane w ramach wypłaconych zaliczek stosowano obieg dokumentów niezgodny z rozdziałem V *Instrukcji kontroli finansowej*. Dokumenty księgowe wpływały do kancelarii (z nadaniem numeru w systemie TILI), były przekazywane do właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej, a następnie do Wydziału Budżetowo-Księgowego (WBK), podczas gdy według *Instrukcji* powinny być przyjęte przez kancelarię, przekazane za pokwitowaniem do WBK, następnie przekazane przez WBK do właściwych komórek organizacyjnych celem opisanie i sprawdzenia pod względem merytorycznym i ponownie przekazane przez te komórki do WBK

(akta kontroli str. 107, 676-687, 907-943, 1325-1376)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że obieg dokumentów opisany w treści instrukcji z 2012 r. w toku jego stosowania wykazał swoją nieracjonalność, gdyż w ramach jego stosowania WBK pełnił rolę kancelaryjną, co było niezasadne z uwagi na odmienne zadania tej komórki, a dodatkowo wydłużał obieg dokumentów. Aby zracjonalizować obieg dokumentów kancelaria zaczęła przekazywać dokumenty bezpośrednio do komórek realizujących zamówienia, a te, po dokonaniu kontroli merytorycznej – do WBK. Zmiany te w praktyce nie pociągnęły jednak za sobą stosownych zmian w treści instrukcji. Zmiany te wprowadzono dopiero w 2023 r.

(akta kontroli str. 333, 1399-1402)

6. Obowiązująca w 2022 r. w Urzędzie *Instrukcja kontroli finansowej* została sporządzona nierzetelnie, gdyż:
  - a) dopuszczała do sytuacji, w której jedna osoba (Naczelnik Wydziału Administracji) sporządzała opis merytoryczny faktury, dokonywała jej sprawdzenia pod względem merytorycznymi, jednocześnie pobierała i rozliczała zaliczki na zakupy dokonywane przez Wydział Administracji. Instrukcja nie wprowadzała wymogu, by czynności pobierania i rozliczania zaliczki oraz opisu merytorycznego faktury dokonywała inna osoba, niż osoba dokonująca sprawdzenia dowodu pod względem merytorycznym. Instrukcja dopuszczała ponadto, by wszystkie faktury VAT za zakupy dokonywane przez Wydział Administracji były sprawdzane pod względem merytorycznym przez naczelnika tego wydziału.

(akta kontroli str.72-86, 100-124)

W ramach zidentyfikowanych w 2021 r. w Urzędzie ryzyk w obszarze *Opisywanie faktur (sprawdzanie pod względem merytorycznym)* zidentyfikowano ryzyko niezetelnego opisanie dokumentu finansowego, którego poziom określono jako średni. Jako działanie podjęte (istniejący mechanizm kontrolny) wobec tego ryzyka wskazano podpisywanie każdej faktury przez pracownika Wydziału i kontrasygnowanie przez Naczelnika, tj. wykonywanie tych czynności przez dwie osoby. Ten mechanizm faktycznie nie funkcjonował, gdyż faktury na etapie ich opisu merytorycznego podpisywał jedynie p.o. Naczelnik Wydziału Administracji, który dokonywał również ich sprawdzenia pod względem merytorycznym.

(akta kontroli str. 151-196, 210-254)

Niedostosowanie uregulowań wewnętrznych do zidentyfikowanych ryzyk świadczy o niewłaściwie działającej w Urzędzie kontroli zarządczej i nadzorze oraz skutkowało dopuszczeniem do niekorzystnego rozporządzenia środkami finansowymi w wys. 530,4 tys. zł, w tym 173 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 72-99)

b) nie zmieniono zapisów dotyczących sposobu rozliczania różnic pomiędzy kwotami pobranych zaliczek a dokonanyimi z nich wydatkami. W 2022 r. różnice pomiędzy kwotą pobranej przez p.o. Naczelnika Wydziału Administracji (poprzednio Głównego Specjalisty w Wydziale Administracji) zaliczki a dokonanyimi z niej wydatkami były mu wypłacane przelewem. Dotyczyło to rozliczeń 14 zaliczek, w ramach których pracownikowi wypłacono łącznie kwotę 9 tys. zł, pomimo że punkt 8 rozdziału II *Instrukcji kontroli finansowej* stanowił, że różnica pomiędzy kwotą pobranej zaliczki a dokonanyimi i udokumentowanymi wydatkami jest podejmowana z kasy w dniu rozliczenia zaliczki.

Podobnie w 2022 r. zaliczki na zakupy dokonywane przez poprzedniego p.o. Naczelnika Wydziału Administracji były rozliczane przelewem na rachunek bankowy. Ogółem w 2022 r. dokonano w ten sposób rozliczenia 29 zaliczek<sup>29</sup>, w związku z czym p.o. Naczelnikowi Wydziału Administracji wypłacono łączną kwotę 2,4 tys. zł z tytułu rozliczenia 17 zaliczek<sup>30</sup>, a p.o. Naczelnik Wydziału Administracji wpłacił kwotę 1,1 tys. zł z tytułu rozliczenia 12 zaliczek. Było to niezgodne z pkt II ust. 8 ww. *Instrukcji*.

(akta kontroli str. 100-124, 210-254, 406-407, 676-687, 810-906)

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że rozliczenia gotówkowe, w tym udzielanie i rozliczanie zaliczek, zostały ograniczone w Urzędzie w czasie pandemii na rzecz przelewów. Praktyka ta, ze względu na oszczędności w kosztach przewozu gotówki została utrzymana także po powrocie pracowników do pracy w siedzibie Urzędu, aczkolwiek koszty te były trudne do policzenia, gdyż Urząd nie prowadził ich odrębnej ewidencji. Wskazała także na usprawnienie pracy związane ze stosowaniem przelewów.

(akta kontroli str. 1387-1390, 1673)

W odpowiedzi na pytanie zadane Szefowi Urzędu, Dyrektor Generalny wskazał, że praktyka udzielania i rozliczania zaliczek w formie bezgotówkowej została wprowadzona w czasie trwania pandemii Covid-19 w związku z zalecanym wówczas ograniczeniem kontaktów bezpośrednich i oddelegowaniem pracowników do pracy zdalnej. Praktyka ta, ze względu na oszczędności (obniżenie kosztów przewozu gotówki) utrzymała się również po powrocie do pracy stacjonarnej. Formalne odzwierciedlenie znalazła ona jednak dopiero

<sup>29</sup> Ponadto jedną zaliczkę rozliczono poprzez potrącenie z wynagrodzenia pracownika i ekwiwalentu za urlop. Wszystkie zaliczki p.o. Naczelnika Wydziału Administracji miały wys. po 6 tys. zł.

<sup>30</sup> Kwota ta nie obejmuje uprzednio pobranych zaliczek.

w brzmieniu pkt II ust. 8 nowej instrukcji obiegu dokumentów, wprowadzonej w 2023 r., gdzie dopuszczono możliwość rozliczania zaliczek przelewem.

(akta kontroli str.318-347)

W 2023 r. w trakcie kontroli NIK została wprowadzona nowa *Instrukcja kontroli finansowej, gospodarowania majątkiem, jego inwentaryzacji oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w Urzędzie do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych*, w której zmieniono kwestionowane uregulowania.

(akta kontroli str. 326-347)

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny niedostosowania w 2022 r. uregulowań wewnętrznych do zidentyfikowanych ryzyk skierowane do Szefa Urzędu, Dyrektor Generalny Urzędu wskazał tylko, że w sytuacji gdy opisu dokonywał sam Naczelnik Wydziału Administracji, było nieracjonalnym by jego czynność była kontrasygnowana przez pracownika niższego szczebla. Po wprowadzeniu nowej instrukcji obiegu dokumentów opis merytoryczny i sprawdzenie dowodu pod względem merytorycznym zostały rozdzielone. Dyrektor Generalny oświadczył, że w ramach działań naprawczych w związku z niekorzystnym rozporządzeniem w latach 2018-2022 przez p.o. Naczelnika Wydziału Administracji środkami finansowymi Urzędu: ograniczono dokonywanie w Wydziale Administracji zakupów gotówkowych, uszczegółowiono wnioski o dokonanie zakupu, doprecyzowano przepisy dot. opisu operacji gospodarczej na dokumencie księgowym, kontrolę merytoryczną dokumentu księgowego przeniesiono o szczebel wyżej, tj. na poziom dyrektora komórki organizacyjnej, wprowadzono zasadę ujmwania w ewidencji ilościowej składników majątkowych o wartości od 0,3 tys. zł do 1 tys. zł, a mebli i telefonów – w ewidencji ilościowo-wartościowej niezależnie od ich wartości oraz wprowadzono obowiązek adnotacji na dokumencie księgowym o ujęciu przedmiotu zakupu w księgach inwentarzowych. Dyrektor Generalny zadeklarował wykonywanie od I kwartału 2023 r. przez Wydział Budżetowo-Księgowy kwartalnych analiz wydatków bieżących według kosztów rodzajowych, celem szybkiego wychwycenia anomalii. Wskazał także, że w planie kontroli wewnętrznej na 2022 r. nie ujęto zagadnień związanych z ryzykiem nierzetelnego opisywania faktur i ich sprawdzania pod względem merytorycznym, gdyż ryzyko to nie zostało ocenione jako wymagające przeprowadzenia kontroli wewnętrznej. Uznano, że dotyczy ono jedynie sytuacji, w której dowód nie będzie zawierał wyczerpującego opisu dokonanej operacji gospodarczej, nie zaś sytuacji, w której opis ten, podobnie jak i cały dowód, będzie dotyczył operacji gospodarczej, która nie miała miejsca.

(akta kontroli str. 318-347, 349)

7. Nowa *Instrukcja kontroli finansowej* nie została sporządzona rzetelnie, gdyż w punkcie 5 rozdziału VI wprowadzono wymóg, że drzwi w pomieszczeniu kasy Urzędu powinny być wyposażone w szybę pancerną, pomimo że zostały one wymienione na pełne jeszcze przed jej opracowaniem. Wprowadzony w *Instrukcji* wymóg nie odpowiadał rzeczywistym potrzebom, ponieważ aktualnie w kasie Urzędu nie prowadzono obsługi klientów zewnętrznych. Za jej pośrednictwem wypłacane były natomiast zaliczki dla pracowników, należności z tytułu delegacji, wynagrodzenia, świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

(akta kontroli str. 333-334, 499-508, 641-643, 1674-1677 pliki 53-54)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że wymóg pancernej szyby w drzwiach kasy był aktualny, kiedy te drzwi posiadały okienko ułatwiające obsługę klientów kasy. Wskazał również, że po dokonaniu wymiany drzwi od kasy na pełne, ten fragment przepisu instrukcji stracił praktyczne znaczenie, gdyż w drzwiach w ogóle nie ma

okienka i w przypadku kolejnych zmian instrukcji, ten jej fragment zostanie dostosowany do obecnego stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 1399-1402)

8. Wydatki na drobne zakupy w Urzędzie w 2022 r. były dokonywane gotówkowo, w drodze udzielanych dwóm pracownikom zaliczek, natomiast nie wprowadzono rozwiązania w postaci np. przyznania tym pracownikom kart płatniczych z limitem wydatków. Przyjęcie rozwiązania w postaci zaliczek było działaniem nierzetelnym. W ciągu 2022 r. udzielono zaliczek poprzedniemu p.o. Naczelnikowi Wydziału Administracji w wys. 180 tys. zł (łącznie kwota rozliczonych wydatków wyniosła 182,4 tys. zł), natomiast Głównemu Specjaliście w Wydziale Administracji (obecnie p.o. Naczelnika Wydziału Administracji) w wys. 59 tys. zł (łącznie kwota rozliczonych wydatków wyniosła 68 tys. zł). Zaliczki udzielone Głównemu Specjaliście w Wydziale Administracji (obecnie p.o. Naczelnika Wydziału Administracji) były wykorzystywane m.in. do zakupów pieczętek i wizytówek (11,7 tys. zł), kosmetyków i innych artykułów samochodowych (9,6 tys. zł) oraz artykułów spożywczych (5,7 tys. zł). Zaliczki udzielane poprzedniemu p.o. Naczelnikowi Wydziału Administracji były rozliczane w związku z rzekomymi zakupami akcesoriów komputerowych, telefonicznych, teleinformatycznych, mebli, usług modernizacyjnych i remontowych.

(akta kontroli str. 87-99, 628-636, 676-687, 907-943, 1321-1376)

Przyjęte rozwiązanie skutkowało powstaniem okoliczności umożliwiających niekorzystne rozporządzenie mieniem Urzędu przez byłego p.o. Naczelnika Wydziału Administracji na łączną kwotę 530,4 tys. zł (w tym 173 tys. zł w 2022 r.). W związku z tym dopuszczenie do jego stosowania w takim wymiarze nosiło, w ocenie NIK, znamiona braku należytej staranności i rzetelności.

(akta kontroli str. 72-99)

Stosowanie służbowych kart płatniczych przez pracowników dopuszczają uregulowania wewnętrzne jednostki – zarządzenie Kierownika Urzędu z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie korzystania ze służbowych kart płatniczych w Urzędzie.

(akta kontroli str. 449-456)

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że w płatności za drobne zakupy dokonywano gotówką wtedy, gdy nie było możliwości regulowania płatności przelewem bądź kartą płatniczą, np. przy regulowaniu opłat za parking, lub gdy kontrahent wymagał gotówkowej formy zapłaty, co wystąpiło w przypadku opłacania abonamentu radiowo-telewizyjnego w lokalnym oddziale Poczty Polskiej.

(akta kontroli str. 509-514)

NIK nie podziela przedstawionego w wyjaśnieniach stanowiska, że gotówką płacono tylko i wyłącznie w sytuacjach, gdy płatność przelewem lub kartą płatniczą nie była możliwa. W 2022 r. rozliczono zakupy, na które zostały pobrane zaliczki, na łącznie 250,4 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że w sytuacji powszechnego stosowania w obrocie gospodarczym bezgotówkowych form płatności w większości typowych transakcji nie przedstawia problemu znalezienie kontrahenta akceptującego bezpieczne, bezgotówkowe formy płatności, a sytuacje przeciwne (tj. odmowy akceptacji takich płatności) mogą występować jedynie incydentalnie. Od 1 stycznia 2022 roku przedsiębiorcy, którzy mają obowiązek ewidencjonować sprzedaż przy pomocy kasy fiskalnej, muszą umożliwić konsumentom zapłatę bez użycia gotówki, przy

użyciu instrumentu płatniczego<sup>31</sup>. NIK zauważa ponadto, że szersze zastosowanie takich form płatności mogłoby zabezpieczyć Urząd przed dokonaniem w latach 2018 i 2020-2022 przez byłego pracownika niekorzystnym rozporządzeniem jego mieniem.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie budżetu państwa w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

NIK ocenia jako prawidłowe zrealizowanie przez Urząd objętych badaniem wydatków bieżących i majątkowych 2022 r., wykorzystanie w 2022 r. środków z rezerw, dokonywanie w 2022 r. blokad wydatków budżetowych, wykonanie przez Urząd wydatków niewygasających 2021 r. oraz udzielenie zamówienia publicznego na zakup samochodu elektrycznego.

Ocenę w obszarze wydatków obniża wystąpienie stwierdzonych nieprawidłowości, związanych z niepodejmowaniem starań w celu planowania i ujmowania środków na wypłatę świadczeń przyznawanych na podstawie *ustawy o osobach zesłanych bezpośrednio w części 54* zamiast w rezerwie celowej, nierzetelnym ustaleniem zasad przyznawania i przekazywania dotacji, rozliczaniem udzielonych zaliczek na zakupy, nierzetelnie opracowaną *Instrukcją kontroli finansowej* i niewłaściwie działającym nadzorem nad wykonywaniem budżetu i kontrolą zarządczą, co skutkowało dopuszczeniem do niekorzystnego rozporządzenia mieniem Urzędu, a także nadmiernym w ocenie NIK stosowaniem w Urzędzie zaliczek gotówkowych. Natomiast

#### OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

#### Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Szefa Urzędu rocznych sprawozdań za 2022 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz dokumentacji źródłowej poświadczającej istnienie danej należności. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli str. 688-809)

<sup>31</sup> Art. 19a ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. z 2023 r. poz. 221).



Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

Sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych Urzędu za 2022 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.

## V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Ujmowanie bezpośrednio w części 54 środków przyznawanych na podstawie ustawy o osobach zesłanych bezpośrednio w części 54 w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, w rozdziale 85395 – *Pozostała działalność*.
2. Uwzględnienie w zasadach przyznawania oraz przekazywania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie rządowych zadań związanych z kultywowaniem i upowszechnianiem tradycji walk o niepodległość i suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej oraz pamięci o ofiarach wojny i okresu powojennego w przypadku konkursu ofert na działalność dokumentacyjną i wydawniczą związaną z wykonywaniem rządowego zadania w zakresie kultywowania i upowszechniania tradycji walk o niepodległość i suwerenność RP warunku, że wszelkie wytworzone w ramach przyznanej dotacji dokumenty lub wydawnictwa będą udostępnione bezpłatnie.
3. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją i rozliczaniem zaliczek gotówkowych udzielanych pracownikom, w tym nad dokonywaniem zakupów, terminowością rozliczeń i sposobem wypłacania pracownikom należności związanych z zaliczkami, a w przypadku nieterminowego rozliczenia zaliczki – potrącanie ich z wynagrodzenia.
4. Dostosowanie zapisów nowej *Instrukcji kontroli finansowej* dotyczących drzwi w pomieszczeniu kasy Urzędu do stanu faktycznego.
5. Ograniczenie płatności gotówkowych za drobne zakupy.
6. Przyznanie pracownikowi Wydziału Administracji karty płatniczej z limitem wydatków w celu dokonywania drobnych zakupów.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>32</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

<sup>32</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub

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.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa,      kwietnia 2023 r.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

---

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.