



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Michał Jędrzejczyk

KBF.410.1.6.2024

Pan  
Andrzej Domański  
Minister Finansów  
Ministerstwo Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: MF lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>– Andrzej Kosztowniak, Minister Finansów od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.</li><li>– Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.</li></ul>
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 Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/5/2024 z 3 stycznia 2024 r.</li><li>2. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/6/2024 z 3 stycznia 2024 r.</li><li>3. Anna Pikuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/8/2024 z 3 stycznia 2024 r.</li><li>4. Jakub Czarnecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/7/2024 z 3 stycznia 2024 r.</li></ol> <p>(akta kontroli tom I str. 1-4)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2023 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz ocena wykonania planu finansowego dysponenta III stopnia – centrali Ministerstwa Finansów w ramach tej części budżetu państwa.</p> <p>Celem kontroli było również dokonanie oceny wykonania w 2023 r. planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji (dalej także: Fundusz) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu.</p> <p>Ocenie w zakresie wykonania budżetu państwa w części 19 budżetu państwa podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,</li><li>– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> (dalej także: ufp), w tym:<ol style="list-style-type: none"><li>a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,</li><li>b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.</li></ol></li></ul>
--------------	--

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz skontrolowano prawidłowość ustalania należności z tytułu odsetek od zaległości.

Ocenie w zakresie wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu,
- planowanie i wykonanie kosztów Funduszu oraz efekty realizowanych zadań,
- gospodarowanie wolnymi środkami i obligacjami Skarbu Państwa przekazanymi Funduszowi,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdania za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Zakres kontroli

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów w części 19 budżetu państwa były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych;
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad;
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 19 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia;
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych;
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia;
- analizy prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych;
- analizy przyznania i rozliczenia wybranych dotacji;
- analizy stanu zobowiązań;
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań;
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań;
- kontroli prawidłowości ustalania należności z tytułu odsetek od zaległości;
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

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

- analizy wykonania planu przychodów Funduszu;
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty oraz stanu zobowiązań;
- analizy realizacji kosztów Funduszu oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- szczegółowej analizy wybranej próby kosztów;
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań oraz stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących ich sporządzania.

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 pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego na 2023 r. dysponenta III stopnia – centrali Ministerstwa Finansów w ramach tej części budżetu państwa, a także wykonanie w 2023 r. planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatki zaplanowane w części 19 zostały wykonane w 97,8% planu po zmianach. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 93 729,5 tys. zł, tj. 9,5% wydatków Ministerstwa Finansów realizowanych przez dysponenta I i III stopnia i 0,9% wydatków części 19, oraz realizację wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 5432,4 tys. zł, tj. 53,5% wydatków kontrolowanej jednostki i 8% wydatków części 19. Badaniem prawidłowości udzielania zamówień publicznych objęto cztery postępowania przeprowadzone przez kontrolowaną jednostkę, w ramach których w 2023 r. poniesiono wydatki w łącznej wysokości 1578,3 tys. zł.

Objęte kontrolą wydatki były ponoszone w granicach ustalonego planu finansowego, na cele służące realizacji zadań jednostki oraz z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych. Zobowiązania, których dotyczyły skontrolowane wydatki były regulowane terminowo. Stwierdzone w trakcie tej kontroli nieprawidłowości z uwagi na skalę lub formalny charakter, nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności. Wskazują jednak na potrzebę wzmocnienia nadzoru w obszarach ich występowania. Dotyczyły one:

- ujęcia w rezerwach celowych środków w wysokości 500 tys. zł przeznaczonych na sfinansowanie zadań realizowanych w ramach programu „Klient w centrum uwagi KAS”, mimo posiadania na etapie planowania, informacji pozwalających na ich uwzględnienie w planie wydatków części 19 budżetu państwa,
- ujęcia w niewłaściwym okresie sprawozdawczym w księgach rachunkowych centrali Ministerstwa Finansów czterech z sześciu dowodów księgowych, objętych szczegółowym badaniem, potwierdzających przyjęcie środków trwałych do użytkowania,
- braku wskazania w dokumentach zamówienia powodów niedokonania podziału zamówienia na części oraz braku stosownego przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacji o złożonych ofertach,
- zatwierdzenia rozliczenia dotacji dla Instytutu Łączności po terminie wynikającym z ustawy o finansach publicznych.

Stwierdzono również, że w przypadku ośmiu z 37 zbadanych należności z tytułu pozostałych odsetek dokonano błędnego naliczenia odsetek ustawowych za opóźnienie, co skutkowało błędną kwotą należności wykazanych w sprawozdaniach budżetowych. Sprawozdania zostały skorygowane w trakcie kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie łączne sprawozdania za 2023 r. dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe. Zostały one sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe centrali Ministerstwa Finansów – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich,

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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.

sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów<sup>4</sup> 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>.

Zrealizowane zostały dwa wnioski NIK sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. w części 19, dotyczące podjęcia działań w celu zmniejszenia wydatków związanych z poborem energii oraz dokonywania zakupu czasu antenowego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup> (dalej: Pzp). Częściowo zrealizowano wniosek dotyczący ujmowania w planie wydatków części 19 na dany rok wydatków wynikających z programu wieloletniego dotyczącego modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej.

### **Fundusz Reprywatyzacji**

W wyniku szczegółowego badania dowodów księgowych będących podstawą 63,7% kosztów Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości. Dysponent Funduszu prawidłowo i terminowo regulował zobowiązania wynikające z prawomocnych wyroków sądowych. Nieprawidłowości nie stwierdzono również w obszarze zarządzania wolnymi środkami i posiadanymi obligacjami. W 2023 r. ze środków Funduszu nie dokonywano objęcia lub nabycia przez Skarb Państwa akcji lub udziałów w spółkach. Niemniej jednak, mając na względzie kolejną nowelizację art. 69h ust. 1 ustawy o komercjalizacji<sup>9</sup>, Najwyższa Izba Kontroli ponownie zauważa, że w polskim porządku prawnym nie powinny funkcjonować dwa państwowe fundusze celowe (tj. Fundusz Reprywatyzacji i Fundusz Inwestycji Kapitałowych), których środki są przeznaczone na realizację *de facto* tych samych zadań tj. na nabywanie lub obejmowanie akcji (udziałów) przez Skarb Państwa w spółkach. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę zaprzestania projektowania przepisów umożliwiających Skarbowi Państwa nabywanie lub obejmowanie akcji lub udziałów w spółkach ze środków Funduszu Reprywatyzacji i podtrzymuje wniosek o ograniczenie zadań tego Funduszu do zadań, do jakich został on pierwotnie powołany tj. zaspokajania roszczeń reprywatyzacyjnych.

---

<sup>4</sup> Minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 454).

<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. z 2023 r. poz. 652).

<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> Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2023 r. poz. 343, ze zm.; dalej: ustawa o komercjalizacji). Na mocy art. 32 ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 123; dalej: ustawa o budżecie na rok 2024) przedłużono o kolejny rok (tj. na 2024 r.) możliwość przeznaczania środków Funduszu Reprywatyzacji na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, akcji (udziałów) w spółkach.

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

OBSZAR

### 1. Dochody budżetowe – analiza porównawcza

Opis stanu faktycznego

W 2023 r. dochody w części 19 wyniosły 4 403 890,9 tys. zł i były o 345 786,9 tys. zł (o 8,5%) wyższe od dochodów roku ubiegłego oraz o 1 291 190,9 tys. zł (o 41,5%) wyższe od dochodów prognozowanych.

W kwocie zrealizowanych dochodów największy udział miały dochody z tytułu odsetek<sup>11</sup> (4 268 074,9 tys. zł), które stanowiły 96,9% dochodów tej części budżetowej. Na pozostałą kwotę 135 816 tys. zł składały się w szczególności wpływy z różnych dochodów (50 627,3 tys. zł), opłat za zezwolenia, akredytacje i opłaty ewidencyjne (25 810,2 tys. zł), grzywien i kar od osób prawnych i jednostek organizacyjnych (11 801,4 tys. zł) oraz opłat i kosztów sądowych (10 503 tys. zł). W żadnym z pozostałych paragrafów dochody nie przekroczyły 10 mln zł, a udział dochodów w tych paragrafach w dochodach ogółem nie przekroczył 0,2%.

Podobnie jak rok wcześniej, największy wzrost w 2023 r. w stosunku do roku ubiegłego wynoszący 323 802 tys. zł dotyczył dochodów z tytułu odsetek oraz wpływów z różnych dochodów (34 401,8 tys. zł). Jednocześnie odnotowano zmniejszenie o 14 871,9 tys. zł dochodów z tytułu grzywien i kar od osób prawnych i jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli tom III str. 253-255, 264-267)

Zrealizowane w 2023 r. dochody centrali MF stanowiły 99,1% łącznych dochodów zrealizowanych w części 19 i wyniosły 4 366 176,5 tys. zł. Były one o 338 500 tys. zł (o 8,4 %) wyższe od dochodów wykonanych w 2022 r. i o 1 275 685,5 tys. zł (o 41,3%) od dochodów prognozowanych.

Największy udział (97,7%) w dochodach ogółem stanowiły odsetki. Dochody z tego tytułu wyniosły w 2023 r. 4 265 808,2 tys. zł. Na pozostałą kwotę w wysokości 100 368,3 tys. zł składały się w m.in. wpływy różnych dochodów (47 932,1 tys. zł), opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne, w tym za częstotliwości (25 810,2 tys. zł) oraz wpływy z grzywien i kar od osób prawnych i jednostek organizacyjnych (11 801,4 tys. zł). W żadnym z pozostałych paragrafów dochody nie przekroczyły 5 mln zł a ich udział w dochodach ogółem centrali MF nie przekroczył 0,2%.

Zwiększeniu w stosunku do dochodów wykonanych w 2022 r. uległy w szczególności wpływy z tytułu odsetek (o 322 955,6 tys. zł tj. o 8,2 %) oraz wpływy z różnych dochodów (o 34 439,6 tys. zł tj. o 255,2%). Zmniejszeniu natomiast uległy głównie wpływy z tytułu grzywien i kar od osób prawnych i jednostek organizacyjnych o 14 871,9 tys. zł (o 55,8%), opłat i kosztów sądowych o 7113,7 tys. zł (o 59,8%) oraz wpływy z różnych opłat o 2011 tys. zł (o 30%).

Wyższe od wartości prognozowanych dochody centrali MF osiągnięto z wpływów z tytułu odsetek (o 40,5%), wpływów z różnych dochodów (o 178,5%), grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i jednostek organizacyjnych (o 1177,2 %) oraz wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów (o 244,8%).

W 2023 r. osiągnięto również nieplanowane dochody w wysokości 4776,5 tys. zł tytułem kosztów postępowań sądowych. Wynikały one głównie z realizacji wyroku

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

<sup>11</sup> § 092 – wpływy z pozostałych odsetek.

Sądu Najwyższego Szwecji z 14 grudnia 2022 r. Jak wskazała Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości MF dochody te nie są planowane z uwagi na ich charakter i brak możliwości określenia terminu rozstrzygnięć sądowych stanowiących podstawę ich realizacji.

(akta kontroli tom III str. 70-85, 351-352, 363-364)

Wyższy poziom zrealizowanych dochodów z tytułu odsetek wynikał z wyższych wpływów związanych z konsolidacją środków publicznych. Do planowania dochodów przyjęte zostały średnie stany rachunków pomocniczych z lat ubiegłych oraz oprocentowanie na poziomie 6,25%. Wyższe wykonanie dochodów wynikało również z większej wartości wolnych środków na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa, lokowanych terminowo w Narodowym Banku Polskim oraz Banku Gospodarstwa Krajowego.

Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości MF wyjaśniła, że wzrost wpływów z różnych dochodów wynikał przede wszystkim z dokonanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) zwrotu środków przekazanych przez MF na realizację programów poręczeniowo-gwarancyjnych, stanowiących nadwyżkę środków zwróconych przez BGK ponad poziom poniesionych w 2023 r. wydatków (29,5 mln zł). Zrealizowane dochody wynikały z mniejszej skali wydatków budżetowych z tytułu programów poręczeniowo-gwarancyjnych niż zakładane na etapie planowania budżetowego. Większe o 8,3 mln zł dochody wynikały z wpłaty z tytułu umów zawartych między Wspólnotą Europejską a koncernami tytoniowymi. W 2022 r. została nałożona i wpłacona kara w wysokości 21,7 mln zł, co skutkowało tym, że w 2023 r. poziom dochodów z tytułu grzywien i kar był niższy niż w roku poprzednim.

Jak wskazała Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości MF wysokość dochodów jest wynikiem ilości i wysokości nałożonych kar, które są uzależnione od wielu zmiennych przesłanek m.in. wyników kontroli i możliwości zastosowania innej określonej przepisami prawa kary administracyjnej, dlatego oszacowanie ich poziomu nie jest możliwe.

Większy od wykonanego w 2022 r. oraz prognozowanego poziom wykonania dochodów z tytułu opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów wynikał ze zwiększonego zainteresowania kandydatów egzaminem na doradcę podatkowego oraz wniesienia w 2023 r. opłaty od ponad 1000 osób (dotyczących egzaminów realizowanych w 2024 r.).

(akta kontroli tom III str. 70-85)

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 na koniec 2023 r. w części 19 należności z tytułu dochodów budżetowych wyniosły 307 600,4 tys. zł i były wyższe od należności na koniec 2022 r. o 19 441,5 tys. zł (6,7%), a zaległości wyniosły 304 518 tys. zł i były wyższe od zaległości na koniec ubiegłego roku o 23 362,9 tys. zł (o 8,3%).

Na kwotę należności złożyły się głównie należności z tytułu odsetek o wartości 144 316,8 tys. zł (46,9% ogółu należności), należności z tytułu wpływów z różnych dochodów w kwocie 101 229,5 tys. zł (32,9%) oraz należności z tytułu opłat i kosztów sądowych w kwocie 31 064,8 tys. zł (10,1%). W żadnym z pozostałych paragrafów klasyfikacji budżetowej należności nie przekroczyły 7% należności ogółem.

Największy udział w kwocie zaległości stanowiły należności z tytułu odsetek (143 892,5 tys. zł tj. 47,3% ogółu zaległości) oraz należności z wpływów z różnych dochodów (100 393,3 tys. zł tj. 33%).

Należności na dzień 31 grudnia 2023 r., wykazane w sprawozdaniu Rb-27 centrali MF wyniosły 19 508,4 tys. zł i były niższe o 3952,7 tys. zł (o 16,8%) od należności na koniec ubiegłego roku. Zaległości na koniec 2023 r. wyniosły 18 171 tys. zł i były wyższe o 401,4 tys. zł (o 2,3%) od zaległości na koniec 2022 r.

Należności dotyczyły głównie odsetek (9149 tys. zł tj. 46,9% wszystkich należności), należności z tytułu najmu i dzierżawy (5345,6 tys. zł; 27,4%) oraz należności dotyczących wpływów z różnych dochodów (2110,3 tys. zł; 10,8%).

Na kwotę zaległości składały się należności z tytułu odsetek (8982 tys. zł tj. 49,4% wszystkich zaległości) oraz opłat za najem i dzierżawę składników majątkowych Skarbu Państwa (5315,4 tys. zł; 29,3%).

Największy spadek należności w centrali MF dotyczył należności z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (o 2945,5 tys. zł; o 76%) głównie w wyniku zapłaty należności oraz z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (o 1395,9 tys. zł; o 66,4%). Główną przyczyną spadku należności była ugoda zawarta z kontrahentem.

(akta kontroli tom III str. 256-258, 264-267, 353-354, 363-346, 520-543 pliki: 056-079)

OBSZAR

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2023 r. w części 19 wyniosły 10 915 383,1 tys. zł, co stanowiło 110,5% kwoty planowanej w ustawie budżetowej<sup>12</sup> oraz 97,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. wydatki były wyższe o 1 739 762,5 tys. zł (19%). Spowodowane to było głównie wzrostem wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń o 1 408 059,2 tys. zł, w tym o 500 551,3 tys. zł w ramach realizacji programu wieloletniego dotyczącego modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej<sup>13</sup> oraz przyznaniem i wypłaceniem, po raz pierwszy w 2023 r., funkcjonariuszom Krajowej Administracji Skarbowej dodatków do uposażeń w formie świadczenia motywacyjnego i świadczenia za długoletnią służbę<sup>14</sup> w łącznej wysokości 52 484 tys. zł<sup>15</sup>.

W 2023 r., podobnie jak w roku poprzednim nie zrealizowano wydatków w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych realizowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Ministerstwo zrealizowało w trakcie 2023 r. zapotrzebowanie Banku Gospodarstwa Krajowego na wypłaty z gwarancji w wysokości 8033,5 tys. zł, ale w wyniku ostatecznego rozrachunku z beneficjentami programu Bank zwrócił do Ministerstwa powyższą kwotę<sup>16</sup>.

Największe wydatki zrealizowane w 2023 r. dotyczyły wydatków bieżących jednostek budżetowych, które wyniosły 10 184 039,7 tys. zł i były o 8,7% wyższe od kwoty planowanej w ustawie budżetowej oraz wyniosły 98% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. wydatki te wzrosły o 21,4%, tj. o 1 796 231,7 tys. zł. Wzrost ten spowodowany był głównie, jak wskazano wyżej, zwiększeniem wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oraz wypłaceniem po raz pierwszy w 2023 r. świadczenia motywacyjnego i za długoletnią służbę funkcjonariuszom Krajowej Administracji Skarbowej.

<sup>12</sup> Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.).

<sup>13</sup> W 2023 r. realizowano wieloletni program „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025”, ustanowiony uchwałą nr 2/2023 Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2023 r.

<sup>14</sup> Wydatki z obu tytułów zostały ujęte w klasyfikacji budżetowej w grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* w § 418 *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności*.

<sup>15</sup> Dodanych na mocy art. 10 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę (Dz. U. poz. 347), który wszedł w życie z dniem 1 marca 2023 r.

<sup>16</sup> W myśl § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1718) uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w tym samym roku budżetowym zmniejszają wykonanie planowanych wydatków w tym roku budżetowym.



Wydatki majątkowe w 2023 r. wyniosły 398 776,7 tys. zł i w porównaniu do ustawy budżetowej były wyższe o 58,7%, zaś do planu po zmianach były niższe o 5%. W porównaniu do 2022 r. wydatki te były niższe o 7,9%.

Główną przyczyną wzrostu planowanych wydatków majątkowych w porównaniu do kwoty przyjętej w ustawie budżetowej było ich zwiększenie środkami z rezerw celowych na realizację programu wieloletniego modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej oraz zadań związanych z realizacją usług Twój e-PIT i e-Faktury.

Wydatki na wypłatę dotacji i subwencji w 2023 r. wyniosły 255 108,1 tys. zł i stanowiły 131,8% środków zaplanowanych na ten cel w ustawie budżetowej i były niższe o 4,6% od planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. wydatki te zmniejszyły się o 12,6%, tj. o 36 774,2 tys. zł.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2023 r. wyniosły 77 458,5 tys. zł, w porównaniu do zaplanowanych w ustawie budżetowej były wyższe o 18,7% i stanowiły 99,6% planu po zmianach. Wydatki na realizację świadczeń w porównaniu do zrealizowanych w 2022 r. wzrosły o 22,8%, tj. 14 391 tys. zł.

(akta kontroli tom VI str. 7-44, 52-98, 241, 361, tom VII str. 1-10, 24-38, tom VIII str. 73-74)

Wydatki budżetu państwa poniesione na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Finansów – centrali MF – stanowiły 7% wydatków części 19 i wyniosły 763 887,6 tys. zł. Wydatki te stanowiły 69,6% kwoty planu finansowego na rok 2023 oraz 85,1% planu po zmianach. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki były wyższe o 18,4%, tj. 118 549,9 tys. zł.

Największe wydatki zrealizowane w 2023 r. dotyczyły wydatków bieżących jednostek budżetowych, które wyniosły 757 498 tys. zł i były odpowiednio o 30,4% i 14,9% niższe od kwoty ujętej w planie finansowym i planie po zmianach. Zmniejszenie wydatków było spowodowane głównie niewykonaniem planowanych wydatków w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych.

Wydatki majątkowe w 2023 r. wyniosły 4192,5 tys. zł i w porównaniu do planu finansowego i planu po zmianach były niższe odpowiednio o 51% i 4,5%. W porównaniu do 2022 r. wydatki te zmniejszyły się o 34,6%.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2023 r. wyniosły 2197,1 tys. zł i były wyższe w porównaniu do planu finansowego o 20,2%, zaś do planu po zmianach były niższe o 3,7%. Wydatki na realizację świadczeń w porównaniu do wykonanych w 2022 r. wzrosły o 35,2%.

(akta kontroli tom VI str. 45-49, 99-105, tom VII str. 14-17, tom VIII str. 77-78)

Nadal aktualny pozostaje wniosek NIK sformułowany po wcześniejszych kontrolach wykonania budżetu państwa, dotyczący zaprzestania utrzymywania środków w planie dysponenta części i ujmowania ich w planach jednostek podległych. W ciągu 2023 r. przekazano z planu wydatków dysponenta części do planu wydatków dysponentów niższego stopnia kwotę 9160,2 tys. zł. Przekazana kwota była wyższa niż w roku poprzednim (7496,8 tys. zł).

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że Ministerstwo Finansów kontynuuje działania podjęte w latach poprzednich w kierunku ograniczenia zjawiska utrzymywania środków w planie dysponenta części 19 na poziomie Ministerstwa Finansów na rzecz ujmowania ich w docelowych planach podległych jednostek. Na poziomie Ministerstwa Finansów w roku 2023 pozostawiono środki, których ujęcie w planach poszczególnych jednostek podległych nie było możliwe na etapie planowania tzn. środki na wydatki o charakterze incydentalnym, trudne do przewidzenia, które były rozdysponowywane w trakcie roku w razie wystąpienia potrzeb w jednostkach podległych. Działania te miały na celu efektywne dysponowanie wydatkami części 19, bez zbędnego angażowania Ministra Finansów.

Ponadto w roku 2023 na poziomie Ministerstwa Finansów pozostawiono środki dotyczące finansowania programów pomocowych. Nie dokonano podziału ww. kwot na poszczególne Izby Administracji Skarbowej ze względu na fakt, że wysokość środków przeznaczonych na poszczególne programy uniemożliwiła podział kwot w pełnych tysiącach złotych oraz nie było możliwe dokładne oszacowanie kwot wydatków w poszczególnych jednostkach. Kwoty te były możliwe do wskazania po przypisaniu prac audytowych. Wpływ na rozdział prac audytowych, a co za tym idzie na kwoty niezbędne do przekazania do jednostek podległych, ma również zasada odmiejszczenia wynikająca z ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>17</sup>. Na poziomie Ministerstwa zaplanowano również środki dotyczące Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych, które w trakcie roku budżetowego były rozdysponowane do poszczególnych jednostek.

(akta kontroli tom VI str. 50, 106, tom VII str. 12, tom VIII str. 12-13, tom VIII str. 81-82)

NIK w dalszym ciągu zwraca uwagę, iż powyższe wydatki powinny być, w miarę możliwości, przypisane do jednostek podległych, gdzie będą ostatecznie realizowane. Ewentualne niedobory środków w trakcie roku powinny być uzupełniane w sposób przewidziany w ustawie o finansach publicznych, w tym poprzez dokonywanie odpowiednich zmian w planie finansowym jednostek podległych. Środki na zadania jednostek podległych mogą być ujmowane wyłącznie w ich planach finansowych lub w części 83 – Rezerwy celowe, w przypadku gdy na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy, dysponent nie jest w stanie określić, które jednostki będą ostatecznie realizowały dane wydatki, tak jak wskazano w powyższych wyjaśnieniach odnoszących się do finansowania programów pomocowych

Wydatki na wynagrodzenia w części 19 budżetu państwa<sup>18</sup> w 2023 r. wyniosły 7 326 990,0 tys. zł i były wyższe o 1 062 036,7 tys. zł (o 17%) niż w 2022 r. Zrealizowane wydatki stanowiły 99,5% planu po zmianach.

Wzrost wydatków wynikał między innymi ze zwiększenia planu wydatków na wynagrodzenia pracowników i uposażenia funkcjonariuszy środkami z części 83 – Rezerwy celowe w wysokości 630 873,9 tys. zł, w tym z przeznaczeniem na realizację zadania *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS* w ramach programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025” – 593 766,7 tys. zł.

(akta kontroli tom VI str. 415-416, 419-420, tom VII str. 31-38, tom VIII str. 66-67, 71)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 9826,5 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2022 o 15,6% (o 1327,6 zł). Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wystąpił we wszystkich grupach zatrudnienia. Największy wzrost dotyczył funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej o 16,1% i członków korpusu służby cywilnej o 15,8%.

W pozostałych grupach wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wyniósł: 13,7% dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe; 10,4% w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz 8,8% w grupie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy.

(akta kontroli tom VIII str. 71)

Przeciętne zatrudnienie w części 19 w 2023 r. wyniosło 62 136 osób i w porównaniu do 2022 r. zwiększyło się o 707 osób, tj. o 1,2%. Największy wzrost zatrudnienia wystąpił w izbach administracji skarbowej (dalej: IAS) wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi o 618 osób, tj. o 1,1%, oraz w Ministerstwie Finansów o 153 osoby, tj. o 5,4%.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

<sup>18</sup> Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Zwiększenie zatrudnienia wystąpiło również w Instytucie Finansów o osiem osób (o 57,1%), Krajowej Szkole Skarbowości o siedem osób (o 3,6%) i w jednostkach Krajowej Informacji Skarbowej o pięć osób (o 0,5%).

Zmniejszenie zatrudnienia odnotowano natomiast w Centrum Informatyki Resortu Finansów, gdzie przeciętne zatrudnienie w 2023 r. było niższe o 84 osoby (o 5,1%) w porównaniu do roku poprzedniego.

Największy wzrost przeciętnego zatrudnienia rok do roku w części 19, biorąc pod uwagę status zatrudnienia wystąpił wśród członków korpusu służby cywilnej o 1,4% (684 osoby) i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej o 0,6% (70 osób).

(akta kontroli tom VIII str. 71)

Jak wynika z informacji Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości, wzrost zatrudnienia w IAS i podległych im jednostkach spowodowany był głównie obsadzeniem wakujących stanowisk w korpusie służby cywilnej, a w przypadku funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej - przekształceniem statusu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej na funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w związku z procesem przywracania do służby byłych funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, których stosunek służbowy został przekształcony w stosunek pracy na podstawie art. 171 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>19</sup>, a w Ministerstwie Finansów związane było głównie z realizacją nowych zadań i przeniesieniem członków korpusu służby cywilnej z IAS do realizacji zadań w Ministerstwie oraz zwiększeniem zatrudnienia w celu poprawy efektywności działań Głównego Inspektora Informacji Finansowej dotyczących m.in. przeciwdziałania praniu pieniędzy; zadań wynikających z udziału Polski w wymianie informacji w ramach sieci Eurofisc; zadań związanych ze zmianami przepisów w zakresie prawa podatkowego i przepisów dotyczących spółek handlowych.

Ponadto jak poinformowała Dyrektor Instytutu Finansów, wzrost zatrudnienia w Instytucie spowodowany był zatrudnieniem ekspertów z dziedziny podatków oraz analityków i statystyków, a stan zatrudnienia w 2023 r. nie przekroczył ustalonego dla Instytutu limitu etatów.

Zmniejszenie zatrudnienia w Centrum Informatyki Resortu Finansów spowodowane było głównie przeniesieniem w trybie art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy<sup>20</sup> osób tam zatrudnionych, realizujących zadania informatyczne o charakterze rozwojowym do spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.<sup>21</sup>.

(akta kontroli tom VI str. 390-407, tom VIII str. 1, 3-4)

W Ministerstwie Finansów w 2023 r. realizowano cztery umowy zlecenia (z czterema osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Ministerstwa) obejmujące co najmniej trzymiesięczny okres realizacji, na które poniesiono łączne wydatki w wysokości 36,2 tys. zł. W wyniku kontroli realizacji tych umów stwierdzono, że dotyczyły one między innymi wsparcia w prowadzeniu postępowań administracyjnych przez okres trzech miesięcy, usługi doradztwa eksperckiego w zakresie analiz mikrofiskalnych, przeprowadzenia zajęć szkoleniowych.

W 2023 r. w Ministerstwie Finansów zrealizowano pięć umów o dzieło z pięcioma osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Ministerstwa, na które wydatkowano 17 tys. zł. Umowy te dotyczyły opracowania projektu Stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości lub wykonania recenzji aktualizacji Krajowego Standardu Rachunkowości.

(akta kontroli tom VI str. 207-211, 245-339)

<sup>19</sup> Dz. U. poz. 1948, ze zm.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465).

<sup>21</sup> Wystąpienie pokontrolne z kontroli D/22/510 *Realizacja zadań publicznych na rzecz resortu finansów przez Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. oraz Centrum Informatyki Resortu Finansów*, nr LWA 411.003.01.2022.

Plan wydatków części 19 zwiększono w trakcie roku z rezerw celowych o kwotę 1 640 881,8 tys. zł. W wyniku wniosków dysponenta części o korektę przyznanych środków Minister Finansów zmniejszył środki z rezerw celowych o 126 717,7 tys. zł. W następstwie powyższych zmian plan wydatków części 19 został ostatecznie zwiększony środkami z rezerw celowych o 1 514 164,1 tys. zł, w tym na realizację wieloletniego programu „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025” o 938 756 tys. zł.

Otrzymane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w kwocie 1 429 422,4 tys. zł (94,4%). Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że niezrealizowanie wydatków było spowodowane przede wszystkim niższą niż zakładano wartością najkorzystniejszej oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz przedłużającymi się postępowaniami o udzielenie zamówienia; ostatecznym rozliczeniem funduszu nabycia sprawdzającego, o którym mowa w art. 94x ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, a w przypadku środków na wynagrodzenia głównie czynnikami wynikającymi z sytuacji związanych ze świadczeniem pracy.

(akta kontroli tom VI str. 132-138, tom VII str. 31-37, 259-260, 265-266)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący ujmowania w planie wydatków części 19 na dany rok (zamiast w rezerwach celowych) środków wynikających z programu wieloletniego dotyczącego modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej.

Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023<sup>22</sup> z kwoty 1 mld zł, przeznaczonej na realizację powyższego programu wieloletniego, przeniesiono do planu wydatków części 19 budżetu państwa środki w wysokości 15 481 tys. zł. Uwzględniając dotychczasowe rozdysponowanie poz. 40 *Środki na odbudowę dochodów budżetu państwa oraz na zadania związane z funkcjonowaniem systemu finansów publicznych* (975 118,2 tys. zł) pozostawiono w rezerwach celowych środki w wysokości 9400,8 tys. zł

(akta kontroli tom VII str. 31-38)

Jak poinformowała zastępca Dyrektor Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej, w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 do części 19 zostały włączone środki na wynagrodzenia i uposażenia dla pracowników i funkcjonariuszy centrali Ministerstwa Finansów. Zwiększenie planu wydatków na realizację programu wieloletniego środkami rezerw celowych po nowelizacji ustawy budżetowej dotyczyło wyłącznie wydatków rzeczowych (bieżących i majątkowych). Powyższe zwiększenie wynikało przede wszystkim z zidentyfikowanych oszczędności, które pojawiły się podczas realizacji zadań programu w trakcie roku i związane było z dążeniem do najkorzystniejszej optymalizacji wydatków względem potrzeb służących realizacji celów programu wieloletniego. Biorąc powyższe pod uwagę, NIK uznaje, że powyższy wniosek pokontrolny został w 2023 r. częściowo zrealizowany.

(akta kontroli tom VI str. 360-363)

Plan dysponenta III stopnia – centrali MF zwiększono w trakcie roku środkami z rezerw celowych w wysokości 44 047,3 tys. zł, które zostały wykorzystane w 95,2%. Szczegółowym badaniem objęto zwiększenia planu wydatków centrali MF środkami z rezerw celowych na kwotę 18 471,3 tys. zł, co stanowiło 41,3% kwoty zwiększeń planu kontrolowanej jednostki.

W wyniku badania stwierdzono, że środki którymi zwiększono plan wydatków centrali Ministerstwa Finansów nie były możliwe do zaplanowania w ramach części 19 na

---

<sup>22</sup> Dz. U. poz. 1574.

etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023, za wyjątkiem kwoty 500 tys. zł przeznaczonej na realizację zadań w ramach programu „Klient w centrum uwagi KAS”, co opisano w pkt 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Jak ustalono, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu, dysponent III stopnia dokonał zmian planu wydatków centrali MF.

W ramach badanej próby, z otrzymanych środków poniesiono wydatki w wysokości 18 179,6 tys. zł, które zostały zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem. Niezrealizowanie wydatków spowodowane było, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości, m.in. wpłynięciem do Ministerstwa Finansów faktur od wykonawcy znaków akcyzy ostatniego dnia roboczego 2023 r. oraz niższą wypłatą wynagrodzeń, w związku z mniejszym niż zakładano nakładem pracy poszczególnych członków zespołu realizującego projekt „e-Urząd Skarbowy” w realizację zadań i produktów projektowych. Dysponent części 19 wydał decyzje blokujące niewykorzystane środki w wysokości 69,3 tys. zł. Niezablokowanie pozostałej niewykorzystanej kwoty rezerw celowych spowodowane było wpływem ostatniego dnia roboczego 2023 r. do Ministerstwa oczekiwanej faktury za dostawę znaków akcyzy.

(akta kontroli tom VII str. 39-40, 268-269, 271-272, 278-283, 286-289, 292-293, 297-323, 325-327, 329-330, 332, 335-489, 495-503, tom VIII str. 54-61)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu państwa na rok 2023 na łączną kwotę 430 327,8 tys. zł (126 decyzji). Nie blokowano środków na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który dotyczy blokowania środków w związku ze stwierdzoną niegospodarnością w jednostkach podległych. Z powyższych decyzji, 83 dotyczyły niewykorzystanych środków otrzymanych z rezerw celowych na kwotę 77 356 tys. zł. Decyzje o blokadzie planowanych wydatków podejmowano w znacznej większości dopiero w grudniu 2023 r., kiedy wydano 115 decyzji na kwotę 85 467,8 tys. zł.

(akta kontroli tom VII str. 108-115, 140)

Decyzje o blokowaniu planowanych wydatków wynikały głównie ze znacznie mniejszego niż planowano zapotrzebowania Banku Gospodarstwa Krajowego na środki na realizację programów poręczeniowo-gwarancyjnych. Ponadto, jak wynika z informacji Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości, były one efektem naturalnych oszczędności pojawiających się co roku, a także przyczyn niezależnych od dysponenta, nagłych okoliczności oraz zdarzeń trudnych do przewidzenia na etapie planowania lub w trakcie wykonywania budżetu. Blokady wydatków wynikały przede wszystkim z wyboru tańszych niż planowano ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego; opóźnień w realizacji zadań w jednostkach podległych, przedłużających się procedur uzgodnień m.in. dot. usługi wykonania dokumentacji projektowo-technicznej; brakiem ofert w postępowaniach przetargowych na realizację zadań; niewywiązywaniem się wykonawcy z terminów umownych, a także rozliczenia funduszu nabycia sprawdzającego za rok 2023.

(akta kontroli tom VII str. 116-118, 155-219)

Po wyłączeniu z analizy dwóch blokad środków w wysokości 344 164,1 tys. zł, dotyczących realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego programów poręczeniowo-gwarancyjnych, należy stwierdzić, że dokonane w grudniu 2023 r. blokady stanowiły 99,2% wartości pozostałych środków zablokowanych w całym 2023 r. (86 163,6 tys. zł).

(akta kontroli tom VII str. 108-115, 140, tom VIII str. 84-92)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że tak duża skala blokad dokonanych w grudniu może świadczyć o tym, że działania jednostek podległych w procesie blokowania środków nie we wszystkich przypadkach mogły być podejmowane niezwłocznie po powzięciu informacji, że dany wydatek nie będzie realizowany.

Dokonywanie zaś blokad planowanych wydatków z opóźnieniem powoduje brak lub ograniczenie możliwości ich efektywnego wykorzystania przez Ministra Finansów. Koniecznym zatem jest wzmocnienie nadzoru dysponenta części w powyższym obszarze.

Do szczegółowego badania wybrano 15 decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 384 854,9 tys. zł (89,4% zablokowanych wydatków przez dysponenta części 19). W wyniku badania stwierdzono, że decyzje o dokonaniu blokad dysponent części podjął najpóźniej w ciągu 11 dni od otrzymania informacji o możliwości dokonania blokady.

(akta kontroli tom VI str. 423-426, tom VII str. 54-115, 132-133, 135-251)

Minister Finansów, działając na podstawie art. 10b ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023<sup>23</sup>, dokonał 28 grudnia 2023 r. zmniejszenia planu wydatków części 19 o kwotę wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 upf w wysokości 236 681,5 tys. zł. Z ustaleń kontroli wynika, że powyższe zmniejszenie zablokowanych wydatków nie miało negatywnego wpływu na realizację zadań dysponenta części 19 i jednostek podległych.

(akta kontroli tom VI str. 117, 123)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2022 r. w zakresie badania kosztów energii elektrycznej Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący podjęcia działań w celu zmniejszenia wydatków związanych z poborem energii pojemnościowej biernej oraz dostosowania wielkości zakontraktowanej mocy umownej do faktycznego jej zużycia.

W 2023 r. w Ministerstwie Finansów podjęto działania w celu zrealizowania ww. wniosku pokontrolnego. Wykonano audyt energetyczny budynku i w dniu 27 października 2023 r. podpisano aneks do umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, obowiązujący od 1 stycznia 2024 r., zmniejszający wielkość mocy umownej. Ponadto w 2024 r. prowadzone jest postępowanie na wykonanie pomiarów wraz z doбором kompensatorów, montażem i uruchomieniem układów kompensacji mocy biernej w sieci elektrycznej budynku Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli tom VI str. 340-356)

## **Dotacje i subwencje**

Zrealizowane w 2023 r. w części 19 wydatki na dotacje i subwencje wyniosły łącznie 255 108,1 tys. zł, tj. 95,4% planu po zmianach oraz 87,4% wydatków zrealizowanych w 2022 r. Szczegółowym badaniem, pod kątem prawidłowości udzielania dotacji oraz sprawowanego przez dysponenta części nadzoru i kontroli nad ich wykorzystaniem, objęto trzy dotacje oraz przekazanie środków na subsydiowanie *Poverty Reduction and Growth Trust* (dalej także: PRGT) – specjalnego programu realizowanego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy w celu finansowego wspierania krajów o niskim dochodzie. Doboru próby w łącznej kwocie 55 086 tys. zł (21,6% zrealizowanych wydatków na dotacje i subwencje w części 19) dokonano w sposób celowy z populacji stanowiącej wydatki w grupie dotacje i subwencje. Kontrolą objęto:

1. Dotację celową dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (dalej także: KSAP), która realizowała dwudniowe wyjazdowe warsztaty dla pracowników Departamentu Instytucji Płatniczej MF. Umowa dotacji na kwotę 126 tys. zł spełniała warunki określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych. W 2023 r. ze środków dotacji wykorzystano 122,4 tys. zł (97,2% planowanej kwoty). W wyniku kontroli stwierdzono, że KSAP:

---

<sup>23</sup> Dz. U. poz. 2666, ze zm.

- terminowo dokonała zwrotu niewykorzystanych środków oraz zwrotu odsetek od środków z dotacji zgromadzonych na rachunku bankowym KSAP w łącznej wysokości 3,7 tys. zł;
- przedstawiła sprawozdanie z rozliczenia dotacji w dniu 3 listopada 2023 r.<sup>24</sup>, które zostało zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Ministra Finansów, w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp.

(akta kontroli tom IV str. 14-15, 70-123, 227-241, tom V str. 288-306 pliki: 46-113)

2. Dotację celową dla Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego na przyjmowanie, przetwarzanie i analizę danych dotyczących przewozów towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi<sup>25</sup>. Umowa dotacji na kwotę 2465,6 tys. zł spełniała warunki określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych. Kwota otrzymanej dotacji została wykorzystana w całości (100% planowanej kwoty). W wyniku kontroli stwierdzono, że złożone przez Instytut Łączności 15 stycznia 2024 r. sprawozdanie z rozliczenia dotacji zostało zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu Zwalczenia Przeszłości Ekonomicznej (dalej: Dyrektor DZP) 27 lutego 2024 r., tj. 13 dni po terminie. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 152 ust. 2 ufp, zgodnie z którym zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, co opisano w pkt 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Przekazanie dotacji nastąpiło w dwóch transzach, w ustalonych w § 2 ust. 2 umowy wysokościach i terminach, przy czym II transza dotacji w wysokości 821,9 tys. zł została zrealizowana 11 października 2023 r. (umowa dotacji zawierała zastrzeżenie, iż przekazanie II transzy dotacji nastąpi do 30 września 2023 r. po przyjęciu przez Ministerstwo Finansów sprawozdania częściowego rzeczowo-finansowego za miesiące styczeń-sierpień 2023 r.).

Zastępca Dyrektora Departamentu Zwalczenia Przeszłości Ekonomicznej poinformował, że zgodnie z § 2 ust. 2 umowy dotacji dla Instytutu Łączności, II transza miała zostać przekazana w terminie do 30 września 2023 r. pod warunkiem przyjęcia przez Ministerstwo Finansów sprawozdania częściowego rzeczowo-finansowego, za miesiące styczeń-sierpień 2023 r. Sprawozdanie wpłynęło do Ministerstwa za pośrednictwem EPUAP w dniu 20 września 2023 r. Wskazał również, że przedmiot umowy (zakres rzeczowy) dotacji miał złożony charakter i wymagał od pracowników Ministerstwa Finansów szczegółowej analizy sprawozdania pod kątem oceny wykorzystania środków dotacji. W związku z powyższym II transza nie została wypłacona przed 30 września 2023 r. Ministerstwo Finansów poinformowało Instytut Łączności o zatwierdzeniu sprawozdania i zleceniu wypłaty II transzy do umowy dotacji<sup>26</sup>. Zastępca Dyrektora Departamentu Zwalczenia Przeszłości Ekonomicznej poinformował dodatkowo, że Instytut Łączności nie zgłaszał ryzyka opóźnień w realizacji zadań i nie wystąpiła przerwa w ich realizacji.

(akta kontroli tom IV str. 14-15, 124-182, 227-241, tom V str. 288-306 pliki: 114-204)

3. Dotacje przedmiotowe do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych. W 2023 r. na ww. dotacje wydatkowano łącznie 43 497,9 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Niepełne wykorzystanie środków (0,15% planu po zmianach) było wynikiem złożenia przez przedsiębiorców wniosków na kwoty niższe niż

<sup>24</sup> Korekta sprawozdania wpłynęła do Ministerstwa Finansów 24 listopada 2023 r. Korekta sprawozdania nie miała wpływu na kwotę dotacji.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 104, ze zm.

<sup>26</sup> Sprawozdanie zostało zatwierdzone dnia 9 października 2023 r.

prognozowane, oparte na fakturach za rzeczywiście poniesione wydatki na zakup surowców objętych dotacją. W wyniku badania nie stwierdzono nieprawidłowości. Ministerstwo Finansów prowadziło monitoring realizacji wydatków na powyższy wskazany cel poprzez kwartalne pozyskiwanie informacji z izb administracji skarbowej, między innymi w zakresie zrealizowanych wydatków i działań sprawdzających wykorzystanie środków przez dotowane podmioty. Wraz z systematycznym wzrostem wypłaconych dotacji nastąpiła poprawa wykorzystania zaplanowanych środków na ten cel. W ostatnich trzech latach poprawiło się wykorzystanie środków ujętych na ten cel w planie po zmianach. I tak w 2021 r. wykorzystano 98,9% planu po zmianach, w 2022 r. – 100%, a w 2023 r. 99,8%.

(akta kontroli tom IV str. 14-15, 183-241, tom V str. 288-306 pliki: 205-262)

Ponadto w 2023 r. Minister Finansów przekazał kwotę 9000 tys. zł w związku ze zobowiązaniem Polski do udziału w inicjatywie subsydiowania *Poverty Reduction and Growth Trust* - specjalnego programu w celu finansowego wspierania krajów o niskim dochodzie - realizowanego za pośrednictwem Międzynarodowego Funduszu Walutowego (dalej także: MFW)<sup>27</sup>. Środki na powyższą wpłatę zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r., jak i w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 7 lipca 2023 r.<sup>28</sup>.

W dniu 18 września 2009 r. Rada Wykonawcza MFW zdecydowała o podziale pomiędzy kraje członkowskie części zysków z przeprowadzonej w latach 2009-2010 sprzedaży przez MFW rezerw złota. Z operacji tej uzyskano 6,85 mld SDR<sup>29</sup>, z czego 2,45 mld SDR Rada Wykonawcza MFW przeznaczyła do wypłaty krajom członkowskim, oczekując jednocześnie, że kraje te przeznaczą środki w tej samej wysokości na subsydiowanie programu PRGT. Polsce wypłacono łącznie 17,38 mln SDR, tj. około 93 mln zł według kursu NBP na dzień 19 stycznia 2024 r.

Podstawą wpłaty było zobowiązanie Ministra Finansów z 28 kwietnia 2012 r. oraz 27 września 2013 r. wobec Międzynarodowego Funduszu Walutowego<sup>30</sup>. Na podstawie Uchwały Rady Ministrów nr 88/86 z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie przyjęcia członkostwa w Międzynarodowym Funduszu Walutowym oraz w Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju, Minister Finansów został upoważniony do podejmowania niezbędnych działań w celu wypełnienia zobowiązań Polski wynikających z członkostwa w MFW.

Zgodnie z art. 5 ust. 1b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim<sup>31</sup>, bank ten jest uprawniony do otrzymywania, przypadających Rzeczypospolitej Polskiej od Międzynarodowego Funduszu Walutowego, wszelkich wymagalnych kwot z tytułów finansowanych ze środków własnych NBP, w tym płatności zwrotnych, odsetek i innych dochodów. W związku z tym środki pochodzące z tytułu sprzedaży przez MFW części rezerw złota należne były NBP i zostały zaliczone do bieżących przychodów NBP. Ponieważ rachunek PRGT jest rachunkiem powierniczym zarządzanym przez MFW i jego zasilenie nie jest zasileniem zasobów Funduszu, ale dobrowolnym przekazaniem środków na konkretny cel, zobowiązanie Polski nie mogło być dokonane przez NBP<sup>32</sup>. W związku z powyższym w Ministerstwie

<sup>27</sup> PRGT służy udzielaniu nieoprocentowanego wsparcia finansowego najbardziej potrzebującym krajom członkowskim MFW.

<sup>28</sup> Kwota została ujęta w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, w dziale 750, rozdziale 750079, pod nazwą *Pomoc zagraniczna* w grupie dotacje i subwencje.

<sup>29</sup> Międzynarodowa jednostka rozrachunkowa stworzona przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

<sup>30</sup> Decyzja Ministra Finansów z 28 kwietnia 2012 r., znak: DZ-5/912/1-322/JRJ/2012/282 oraz decyzja Ministra Finansów z 27 września 2013 r., znak: DZ-5/912/1-401/JRJ/2013/RD 97543.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2025.

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 1a ustawy o Narodowym Banku Polskim, bank ten pokrywa ze środków własnych wydatki związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w MFW.



Finansów podjęto decyzję o dokonaniu wpłaty ww. kwoty ze środków budżetu państwa z części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w rozłożeniu na około 10 lat. W latach kolejnych wpłaty będą wnoszone w wysokości 10 mln zł rocznie, aż do wypełnienia podjętego zobowiązania przez Polskę.

Ministerstwo Finansów 14 lutego 2023 r. zleciło NBP przekazanie środków (pierwszej wpłaty) do beneficjenta wskazanego przez MFW w wysokości będącej ekwiwalentem kwoty 1488,8 tys. SDR, tj. 1860,8 tys. EUR (9000,0 tys. zł).

Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej poinformował, że Ministerstwo Finansów przychyliła się do podnoszonej przez NIK w trakcie niniejszej kontroli kwestii dotyczącej rozważenia zmiany przepisów prawa, w taki sposób, aby wyeliminować sytuację polegającą na tym, że jedna instytucja (tj. NBP) otrzymuje przychody, natomiast inna instytucja (tj. Ministerstwo Finansów w ramach części 19 budżetu państwa) ponosi wydatki związane z różnego typu operacjami w ramach inicjatyw MFW. Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej wskazał, że powyższa zmiana zostanie poddana analizie uwzględniającej także ograniczenia nałożone na NBP ze strony przepisów Unii Europejskiej.

(akta kontroli tom IV str. 14-15, 38-69, 227-241, 429-431)

Minister Finansów dopełnił obowiązków informacyjnych, sformułowanych w art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, tj. podał do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek, którym przyznano dotacje celowe i podmiotowe wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom w 2023 r.<sup>33</sup>

(akta kontroli tom IV str. 31-37)

### **Wydatki majątkowe i efekty rzeczowe**

W planie finansowym części 19 na realizację wydatków majątkowych w 2023 r. zaplanowano 253 387 tys. zł (w tym na finansowanie ze środków europejskich oraz współfinansowanie – 52 900 tys. zł). Środki te miały być wykorzystane na 19 zadań i na zakupy inwestycyjne. Do największych planowanych inwestycji należały:

- zakupy oprogramowania i sprzętu na rzecz Centrum Informatyki Resortu Finansów (41 769 tys. zł);
- nieodpłatne pozyskanie oraz przebudowa nieruchomości zabudowanej, położonej w Łodzi (20 370 tys. zł);
- budowa Oddziału Celnego w Przemysłu wraz z infrastrukturą kontrolno-magazynową dla potrzeb jednostek granicznych podległych Podkarpackiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu w Przemysłu na działce położonej w gm. Przemysłu (16 946 tys. zł);
- budowa obiektu z przeznaczeniem na siedzibę Urzędu Skarbowego oraz Lubuskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Gorzowie Wielkopolskim (8029 tys. zł);
- zakup środków transportu dla Ministerstwa Finansów, 16 Izby Administracji Skarbowej i Krajowej Szkoły Skarbowości (6374 tys. zł);
- modernizacja budynku będącego siedzibą Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie, Totalizatora Sportowego Oddział w Rzeszowie oraz OPGK Rzeszów S.A. (6063 tys. zł);
- głęboka modernizacja budynku biurowego w Szczecinie (4035 tys. zł);
- budowa siedziby Urzędu Skarbowego w Węgrowie (3574 tys. zł);
- rozbudowa i nadbudowa budynku Izby Administracji Skarbowej w Kielcach, będącego siedzibą Urzędu Skarbowego w Końskich (3426 tys. zł);
- docieplenie obiektu E – łącznika obiektu A-B-C-D z obiektem 1-2, wykonanie podjazdu i dostosowanie pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych oraz

<sup>33</sup> Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie wykazu jednostek, którym w 2023 r. przyznano dotacje podmiotowe i celowe, oraz kwot tych dotacji (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 42).

modernizacja sali gimnastycznej w filii Krajowej Szkoły Skarbowości w Otwocku (2426 tys. zł);

- wykonanie dokumentacji projektowej oraz termomodernizacja gmachu Ministerstwa Finansów (2345 tys. zł).

Plan finansowy centrali Ministerstwa Finansów zakładał wydatki i zakupy inwestycyjne na kwotę 10 194 tys. zł (w tym na finansowanie ze środków europejskich oraz współfinansowanie – 2559 tys. zł). Środki te miały być wykorzystane na cztery zadania i sześć zakupów inwestycyjnych.

W trakcie roku do planu wprowadzono 12 nowych zadań na kwotę 7297,4 tys. zł, z czego trzy zadania na kwotę 1124,2 tys. zł były finansowane z rezerw celowych<sup>34</sup>. Wszystkie zmiany uznano za celowe. Nowe zadania o najwyższej wartości dotyczyły:

- Wykonania instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w gmachu MF (bloki B, C, D centralny czworobok) - wykonania klimatyzacji w gmachu MF (bloki B, C, D) – kwota 2321,5 tys. zł – zadanie było ujęte w ustawie budżetowej na rok 2022. Z uwagi na nieprawidłowości w realizacji przedmiotu umowy, Ministerstwo Finansów wezwało wykonawcę do usunięcia nieprawidłowości i wstrzymało płatność w 2022 roku. W związku z czynnościami prowadzonymi w ramach postępowania wyjaśniającego Ministerstwo Finansów zabezpieczyło środki na zapłatę w roku 2023, ponieważ zakładano że w 2023 r. będzie możliwe rozstrzygnięcie sporu z wykonawcą;
- Zakupu narzędzi klasy RPA – kwota 1209 tys. zł – dodanie zadania wynikało z potrzeby zabezpieczenia środków na przedłużenie licencji umożliwiających utrzymanie i wdrażanie nowych robotów programowych<sup>35</sup>;
- Wymiany 2 szt. zasilaczy awaryjnych UPS wraz z akumulatorami w dwóch pomieszczeniach piwnicznych zlokalizowanych w gmachu MF – kwota 1000 tys. zł – zadanie zostało wprowadzone do planu z uwagi na wyeksploatowanie istniejącej infrastruktury oraz podwyższone ryzyko wystąpienia awarii;
- Wymiany dźwigu osobowego w bloku A2 – kwota 600 tys. zł – realizacja zadania była przewidziana na rok 2025. Przyczyną wprowadzenia zadania do planu na rok 2023 były ciągłe awarie dźwigu i trudności w zdobyciu części zamiennych, które powodowały wysokie koszty jego naprawy.

W trakcie roku zrezygnowano z realizacji siedmiu zadań, w tym dwóch wprowadzonych w trakcie roku, na kwotę 2680 tys. zł<sup>36</sup>. Powodami rezygnacji z zadań w ramach wydatków majątkowych było m.in. otrzymanie pisma z Kancelarii Prezesa

<sup>34</sup> Środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa część 83:

poz. 8 - Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej na realizację zadań w ramach projektu e-Urząd Skarbowy oraz na realizację projektu pn. „Doskonalenie systemów i standardów zarządzania w Krajowej Administracji Skarbowej – 2.0”;

poz. 40 - Środki na odbudowę dochodów budżetu państwa oraz na zadania związane z funkcjonowaniem systemu finansów publicznych na realizację programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025”;

poz. 98 - Finansowanie programów z budżetu środków europejskich na realizację zadań w ramach projektu e-Urząd Skarbowy oraz na realizację projektu pn. „Doskonalenie systemów i standardów zarządzania w Krajowej Administracji Skarbowej – 2.0”.

<sup>35</sup> Zadanie to było zaplanowane w pierwotnym planie, niemniej jednak w związku ze zmianą regulaminu organizacyjnego MF środki zostały przeniesione do innej komórki organizacyjnej, w wyniku czego dokonano niniejszej zmiany.

<sup>36</sup> Pięć zadań pn. Doposażenie stanowisk pracy pracowników Instytucji Audytowej (80 tys. zł); Dostosowanie do potrzeb wraz z modernizacją pomieszczeń archiwum wyodrębnionego dla Biura BIW (320 tys. zł); Przygotowanie programu informatycznego dla kursu e-learningowego AML – przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (300 tys. zł); Zakup floty samochodowej (300 tys. zł); Zakup pojazdów elektrycznych (600 tys. zł) było ujętych w ustawie budżetowej na rok 2023. Natomiast w trakcie roku do planu wprowadzono dwa zadania pn. Wykonanie instalacji światłowodowej wraz z dostawą, podłączeniem i konfiguracją urządzeń sieciowych w pomieszczeniu 2412 w budynku Ministerstwa Finansów (80 tys. zł); Wymiana 2 szt. zasilaczy awaryjnych UPS wraz z akumulatorami w dwóch pomieszczeniach piwnicznych zlokalizowanych w gmachu MF (1000 tys. zł).

Rady Ministrów w sprawie wdrażania oszczędności w wybranych obszarach, w tym zakupie samochodów; unieważnienie postępowania na wyłonienie wykonawcy robót dotyczących wymiany 2 szt. zasilaczy awaryjnych UPS wraz z akumulatorami w pomieszczeniach piwnicznych zlokalizowanych w gmachu MF z powodu odrzucenia wszystkich złożonych ofert w postępowaniu.

Zmiany w planie wynikające z rezygnacji z zadań, zmniejszeń planu, wprowadzenia nowych zadań i zakupów inwestycyjnych oraz zwiększeń planu wydatków majątkowych spowodowały, że plan wydatków centrali MF po zmianach obejmował realizację pięciu zadań i dziesięciu zakupów inwestycyjnych na łączną kwotę 8262,1 tys. zł (w tym na finansowanie ze środków europejskich oraz współfinansowanie – 4500,8 tys. zł). Zrealizowane w 2023 r. wydatki majątkowe wyniosły łącznie 6619,2 tys. zł (w tym na finansowanie ze środków europejskich oraz współfinansowanie – 2895,2 tys. zł), tj. 80,1% planu po zmianach.

Z ostatecznie zaplanowanych zadań i zakupów inwestycyjnych w pełnym zakresie zrealizowano jedno zadanie i osiem zakupów inwestycyjnych w łącznej wysokości 3803,6 tys. zł. Częściowo zrealizowano cztery zadania i jeden zakup inwestycyjny w wysokości 2815,6 tys. zł, tj.:

- *Dostosowanie gmachu Ministerstwa Finansów do wymogów przeciwpożarowych* – na inwestycję zaplanowano kwotę 1564 tys. zł, która została zmniejszona do 208,4 tys. zł z uwagi na konieczność uzyskania decyzji administracyjnej w zakresie opracowanej dokumentacji projektowej tj. pozwolenia na prowadzenie robót ujętych w dokumentacji projektowej oraz pozwolenia na budowę, bez których nie było możliwości zrealizowania zakresu rzeczowego obejmującego roboty budowlane (zakres ten przesunięto na lata 2024-2026).
- *Wykonanie dokumentacji projektowej oraz termomodernizacja gmachu Ministerstwa Finansów* – na inwestycję zaplanowano kwotę 4024 tys. zł, która została zmniejszona do 3714,8 tys. zł (w tym rezerwa celowa w wysokości 2251,1 tys. zł). Do końca roku inwestycja została zrealizowana w 61% (2267,5 tys. zł). Niepełna realizacja zadania wynika z faktu, że część prac miała być realizowana w obszarze bloku B, który jest objęty sporem z wykonawcą, który realizował inne zadanie.
- *Wykonanie instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w gmachu MF (bloki B, C, D centralny czworobok) - wykonanie klimatyzacji w gmachu MF (bloki B, C, D)* – na inwestycję zaplanowano kwotę 2321,5 tys. zł, która została zmniejszona do 15 tys. zł ze względu na spór między Ministerstwem Finansów a wykonawcą w zakresie nieprawidłowości w zrealizowanym przedmiocie umowy. Spór według stanu na dzień 27 marca 2024 r. był na etapie postępowania sądowego (wykonawca wystąpił z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa – Ministerstwu Finansów).
- *Wykonanie prac budowlanych w Kancelarii Tajnej i Pionie ochrony informacji niejawnych w Ministerstwie Finansów* - na inwestycję zaplanowano kwotę 1500 tys. zł, która została zmniejszona do 250 tys. zł. Ministerstwo Finansów podjęło decyzję o realizacji ograniczonego zakresu zadania i przeniesieniu pozostałych prac do realizacji w latach 2024-2025. Na ograniczenie zakresu przedmiotowego zadania miała wpływ informacja przekazana przez Biuro Administracyjne do komórek organizacyjnych Ministerstwa w sprawie ograniczenia m.in. przedmiotowych wydatków.
- *Zakup rozwiązań klasy RPA* – na zadanie zaplanowano kwotę 706 tys. zł, która została zmniejszona do 97 tys. zł. Do końca roku zadanie zrealizowano w 78,2% (75,8 tys. zł). Oszczędności na zadaniu wynikały z braku potrzeby zlecenia prac w IV kwartale 2023 r. Brak wydatkowania środków w całości nie wpłynął negatywnie na realizację zadania polegającego na wytwarzaniu robotów programowych automatyzujących procesy biznesowe.

Zadanie pn. *Zakup sprzętu komputerowego* zostało ujęte w planie Centrali MF, jednak nie zostało przez Centralę zrealizowane. Ministerstwo Finansów realizuje projekt pn. „Wsparcie Instytucji odpowiedzialnej za otrzymywanie płatności z KE w latach 2023-2024” wdrażany w ramach programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich 2021-2027. Na etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 program nie był zatwierdzony i nie były znane ostateczne wytyczne dotyczące realizacji projektów<sup>37</sup>. W związku z powyższym środki na zakup komputerów zaplanowane zostały w ramach części 19 jako wydatki majątkowe w § 606. Wniosek o dofinansowanie projektu został przesłany do Instytucji Zarządzającej 24 marca 2023 r., w którym wskazano Centrum Informatyki Resortu Finansów (CIRF) jako jednostkę uprawnioną do ponoszenia wydatków w ramach ww. projektu i dedykowaną realizacji zadań w zakresie zakupów informatycznych dla Ministerstwa Finansów. Natomiast Porozumienie o dofinansowaniu realizacji projektu w ramach PTFE 2021–2027 zostało podpisane 26 maja 2023 r.<sup>38</sup> Dopiero po tym terminie możliwe było przekazanie środków zaplanowanych w budżecie Centrali MF do CIRF jako realizatora projektu<sup>39</sup>.

W efekcie poniesionych wydatków majątkowych m.in.:

- zakupiono licencje na narzędzia do robotyzacji procesów biznesowych oraz zakupiono nowe licencje, umożliwiające wytwarzanie i wdrażanie robotów programowych;
- wymieniono dźwig osobowy w bloku A2;
- zakupiono urządzenia drukujące wielofunkcyjne na potrzeby poligrafii Ministerstwa;
- zakupiono sprzęt i urządzenia specjalistyczne oraz uzbrojenie dla funkcjonariuszy Biura Inspekcji Wewnętrznej w celu realizacji zadań służbowych;
- zakupiono spot reklamowy na potrzeby realizacji projektu e-Urząd Skarbowy.

(akta kontroli tom V str. 51-287, tom V str. 288-306 pliki: 304-458)

### **Zobowiązania**

Na koniec 2023 r. stan zobowiązań ogółem w części 19 wyniósł 662 452,4 tys. zł i był wyższy o 98 970 tys. zł niż na koniec roku 2022. Główną pozycję zobowiązań stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń, które na koniec 2023 r. wyniosły 593 385,9 tys. zł.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2023 r. wyniosły 2307,7 tys. zł i były niższe niż na koniec 2022 r. o 1801,2 tys. zł (o 43,8%). Wykazane zostały one przez jednostki podległe resortu MF i dotyczyły zwrotu kosztów postępowań sądowych i egzekucyjnych na łączną kwotę 2304,6 tys. zł, co stanowiło 99,9% kwoty ogółem zobowiązań wymagalnych. Pozostałe zobowiązania wymagalne w wysokości 3,1 tys. zł powstały m.in. z tytułu kar i odszkodowań wypłacanych na rzecz osób fizycznych oraz pozostałych odsetek.

Wydatki z tytułu zapłaconych w 2023 r. odsetek od zobowiązań wynosiły 2399,2 tys. zł i dotyczyły, w szczególności zasądzonych wyrokami sądowymi na terenie działania poszczególnych izb administracji skarbowej, odsetek za opóźnienie zapłaty odszkodowań i roszczeń pracowniczych.

(akta kontroli tom V str. 11-50, 288-306 pliki: 472-573)

<sup>37</sup> Program został zatwierdzony 5 października 2022 r.

<sup>38</sup> Nr PTFE.01.01-IZ.00-0002/23-00.

<sup>39</sup> Zadanie zostało zrealizowane w pełnym zakresie rzeczowym w postaci zakupu przez CIRF sprzętu informatycznego.

## Badanie próby wydatków i zamówień publicznych

Kontrolę realizacji wydatków centrali MF w 2023 r. przeprowadzono na próbie pozapłacowych wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych o łącznej wartości 38 149,1 tys. zł, co stanowiło 5% wydatków centrali MF. Doboru próby w kwocie 33 184,8 tys. zł dokonano losowo metodą monetarną MUS na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających wydatkom centrali MF i uzupełniono o wydatki w wysokości 4964,3 tys. zł dobrane w sposób celowy. Badaniem objęto łącznie 51 zapisów księgowych, z tego w grupie pozapłacowych wydatków bieżących jednostek budżetowych – 47 zapisów na kwotę 36 799,1 tys. zł, a w grupie wydatków majątkowych – cztery zapisy na kwotę 1350 tys. zł.

Zbadane wydatki dotyczyły głównie finansowania i obsługi programów rządowych obsługiwanych przez BGK, wytwarzania i dystrybucji znaków akcyzy, utrzymania systemów informatycznych Ministerstwa Finansów, bankowej obsługi przez BGK programów finansowanych z udziałem środków europejskich, zakupu sprzętu biurowego, materiałów i wyposażenia na potrzeby Ministerstwa Finansów, wydatków na remonty, modernizację i utrzymanie nieruchomości Ministerstwa Finansów, a także druku i dystrybucji formularzy podatkowych i broszur informacyjnych.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że przed zawarciem umowy/złożeniem zamówienia na realizację zadań dokonywano analizy faktycznych potrzeb i celowości wydatku, zobowiązania były zaciągane i wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz odpowiednimi umowami na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Realizacja zawartych umów potwierdzana była odpowiednimi dokumentami, w szczególności protokołami odbioru. Przy zakupie środków trwałych dokonywana była kontrola funkcjonalna zakupionych środków, zostały one przekazane do użytkowania w zakładanym terminie. W przypadku dwóch z czterech zbadanych wydatków majątkowych o łącznej wartości 311,7 tys. zł (a także dwóch płatności na kwotę 1882,2 tys. zł dot. wydatków budżetu środków europejskich) stwierdzono ujmowanie dowodów księgowych potwierdzających przyjęcie środków trwałych do użytkowania w niewłaściwym okresie sprawozdawczym w księgach rachunkowych centrali Ministerstwa Finansów co opisano w pkt 4 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałym zakresie zakupy sfinansowane wydatkami majątkowymi były prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli tom I str. 73-319, 325-376)

Szczegółowym badaniem prawidłowości udzielania i realizacji zamówień publicznych objęto cztery zamówienia skutkujące wydatkami poniesionymi w 2023 r., w tym dwa do udzielenia którego zastosowano przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych oraz dwa zakupy, do udzielenia których nie zastosowano Pzp z uwagi na ustawowe przesłanki wyłączenia. Zamówienie obejmujące obsługę działań informacyjnych i promocyjnych w Internecie i w social mediach o wartości 1200 tys. zł zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, a zamówienie na wykonanie spotu radiowego i wideo na potrzeby promocji projektu e-Urząd Skarbowy o wartości 465,2 tys. zł dotyczyło umowy wykonawczej do umowy ramowej<sup>40</sup>. Zamówienia do udzielenia których nie zastosowano przepisów Pzp obejmowały wykonanie i dostawę umundurowania dla Służby Ochrony MF o wartości 77,2 tys. zł oraz dostawę dwóch urządzeń wielofunkcyjnych o wartości 62,7 tys. zł.

W ramach powyższych zamówień w 2023 r. poniesiono wydatki w łącznej wysokości 1578,3 tys. zł, z tego z budżetu środków europejskich 732,1 tys. zł. W wyniku badania postępowania na obsługę działań informacyjnych i promocyjnych w Internecie i w social mediach stwierdzono naruszenie obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 91 ust. 2 Pzp, zgodnie z którym zamawiający zobowiązany był wskazać

<sup>40</sup> Postępowanie dotyczące zwarcia umowy ramowej nie było przedmiotem kontroli.

w dokumentach zamówienia powody niedokonania podziału zamówienia na części oraz art. 81 Pzp, zgodnie z którym zamawiający nie później niż w terminie 7 dni od dnia otwarcia ofert przekazuje Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: UZP) informację o złożonych ofertach – co opisano dalej w pkt 3 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nieprawidłowości te nie miały wpływu na wybór oferty. Oprócz tego nie stwierdzono innych naruszeń przepisów Pzp oraz odpowiednich uregulowań wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych. Nie stwierdzono również nieprawidłowości w realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawców. Skontrolowane zamówienia służyły realizacji zadań jednostki.

(akta kontroli tom I str. 21-72, tom II str. 157-392)

Zrealizowany został wniosek NIK dotyczący dokonywania zakupu czasu antenowego zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej MF wynika, że pracownicy Ministerstwa Finansów na bieżąco weryfikują czy do wniosków dotyczących zamówień publicznych na zakup czasu antenowego dołączone jest potwierdzenie, że wykonawca, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, jest dostawcą audiowizualnych lub radiowych usług medialnych, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych albo występuje jako pełnomocnik takiego dostawcy. W przypadku, gdy potencjalny wykonawca zamówienia jest pełnomocnikiem, wymagane jest dołączenie do wniosku upoważnienia do reprezentowania dostawcy usług medialnych.

(akta kontroli tom I str. 7-14)

#### **Badanie wydatków na działalność promocyjno-reklamową**

Centrala Ministerstwa Finansów wydatkowała na działalność promocyjno-reklamową w latach 2022-2023 środki w łącznej wysokości 23 718,5 tys. zł, tj.:

- w 2022 r. w wysokości 11 058,2 tys. zł, w tym z budżetu państwa 10 713 ,6 tys. zł, a z budżetu środków europejskich 344,6 tys. (1,7% wydatków ogółem Ministerstwa),
- w 2023 r. w wysokości 12 660,2 tys. zł, w tym z budżetu państwa w wysokości 10 085,9 tys. zł, a z budżetu środków europejskich w wysokości 2574,4 tys. zł (1,6% wydatków ogółem Ministerstwa). Wydatki na działalność promocyjno-reklamową w 2023 r. były wyższe o 1 602 tys. zł (14,5%) niż wydatki zrealizowane rok wcześniej.

Powyższe środki Ministerstwo przeznaczyło głównie na działalność informacyjną, w ramach której zrealizowano m.in. kampanie: *e-Urząd Skarbowy*, *Wakacje Kredytowe*, *Paragony*, *Zwroty, które cieszą*, *Niskie Podatki*.

Sposób realizacji zadań promocyjno-reklamowych, jak i nadzoru wynikał, z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów<sup>41</sup> oraz wewnętrznych regulaminów organizacyjnych, w których określono zakresy działania poszczególnych komórek ministerstwa<sup>42</sup>.

W Ministerstwie Finansów nie sporządzono odrębnego dokumentu, w którym zostały określone plany i cele działań promocyjno-reklamowych na 2023 r. Wszystkie wydatki, w tym z zakresu promocji, reklamy i edukacji ujmowane były w planie finansowo-rzeczowym Ministerstwa Finansów na rok 2023, w którym wskazane były tytuły wydatków, źródła finansowania oraz kwoty planowane do wydatkowania na wskazane powyżej działania.

<sup>41</sup> Regulamin organizacyjny Ministerstwa Finansów, stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2023 r. poz. 78, ze zm.).

<sup>42</sup> Komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów, które realizowały zadania z zakresu promocji i reklamy były m.in. Biuro Dyrektora Generalnego (BDG), Biuro Administracyjne (BAD), Biuro Komunikacji i Promocji (BKP), Biuro Inspekcji Wewnętrznej (BIW), Departament Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej (DZP) oraz Departament Ceł (DC).

Sposób monitorowania i oceny wyników prowadzonych w Ministerstwie zakupów, w tym działań informacyjno-promocyjnych określony został w zarządzeniu nr 4/BAD/B/2021 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie zamówień finansowanych ze środków publicznych, zgodnie z którym, czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem zakupu oraz nadzór nad realizacją należą do właściwego merytorycznie wnioskodawcy. W § 35 załącznika nr 2 do ww. zarządzenia określono, że projekty umów muszą zawierać postanowienia właściwe dla danego rodzaju zamówienia, w tym m.in. określające termin i sposób potwierdzenia przez zamawiającego wykonania umowy.

Szczegółowym badaniem wydatków na działalność promocyjno-reklamową objęto kampanię informacyjną pn. e-Urząd Skarbowy, która stanowiła 24,2% zrealizowanych wydatków w 2023 r. z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na promocję i reklamę. Powyższą kampanię przeprowadziło Biuro Komunikacji i Promocji Ministerstwa Finansów (dalej: Biuro lub BKP) oraz Departament Relacji z Klientami (dalej: DRK), na którą wydatkowano łącznie 3068,8 tys. zł, w tym z budżetu państwa 494,4 tys. zł, a z budżetu środków europejskich 2574,4 tys. zł. Do projektu działań informacyjno-promocyjnych projektu e-Urząd Skarbowy opracowano dokument strategiczny pn. „Strategia działań informacyjno-promocyjnych projektu e-Urząd Skarbowy”, z uwagi na innowacyjność projektu, dużą rolę i znaczenie dla podatników, pełnomocników, przedsiębiorców, komorników i notariuszy, a także etapowość jego wdrożenia oraz okres trwania projektu przekraczający jeden rok. Celem kampanii było zbudowanie świadomości obywateli i przekonanie ich do załatwiania spraw poprzez serwis e-Urząd Skarbowy i jego usługi. Kampania była współfinansowana w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 (POPC), Działanie 2.1 „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych”, II oś priorytetowa „E-administracja i otwarty rząd”. Środki wydatkowane na działania informacyjno-promocyjne w projekcie e-Urząd Skarbowy miały pokrycie w planie finansowym ministerstwa. Zostały pozyskane zgodnie z procedurą uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków z części 83 – Rezerwy celowe, poz. 8, 98, 99.

Promocja usług projektu e-Urząd Skarbowy wpisuje się w kompetencje Ministerstwa Finansów wskazane w dokumentach strategicznych resortu „Kierunki działania i rozwoju Ministerstwa na lata 2021-2024”; kierunek 2. Klientocentryczność; cel 2.3 *Podnoszenie świadomości oraz wiedzy obywateli i przedsiębiorców w zakresie finansów i podatków*; działanie *Prowadzenie kampanii, akcji oraz programów edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych związanych z działalnością resortu finansów*. Kampania informacyjno-promocyjna wpisuje się w powyższe cele, jak też we właściwość komórek BKP i DRK, która została określona odpowiednio w § 71 oraz § 60 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, jak również w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym BKP<sup>43</sup>. Ponadto Dyrektor DRK został upoważniony przez Ministra Finansów do zaciągania zobowiązań finansowych w ramach projektu e-Urząd Skarbowy, a także innych czynności związanych z realizacją i nadzorem nad projektem. Ministerstwo przeprowadziło działania w celu poinformowania zarówno obywateli, jak i przedsiębiorców o funkcjonalnościach udostępnionych w serwisie e-Urząd Skarbowy.

<sup>43</sup> Do zadań Biura należy w szczególności prowadzenie działalności edukacyjnej, promocyjnej i informacyjnej Ministerstwa i KAS, mającej na celu pogłębianie wiedzy i zmianę postaw społeczeństwa z zakresu spraw należących do właściwości Ministerstwa i KAS, poprzez projektowanie, prowadzenie i koordynowanie kampanii oraz projektów edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych (§ 13 ust. 2a).

Z przedłożonej do kontroli dokumentacji wynika, że BKP, jak i DRK nadzorowały, monitorowały i oceniały wyniki prowadzonej kampanii zgodnie z wymaganiami określonymi w zarządzeniu nr 4/BAD/B/2021. W zawartych dziesięciu umowach ze zleceniobiorcami przewidziano nadzór nad realizacją i wykonaniem tych umów. Dla poszczególnych zakupów sporządzane były raporty końcowe, raporty poemisyjne i protokoły odbioru potwierdzające realizację usług, podpisane z jednym wyjątkiem<sup>44</sup> bez zastrzeżeń przez strony, które stanowiły podstawę do wystawienia faktury przez wykonawców zlecenia. Ocena skuteczności działań w ramach przeprowadzonej kampanii dokonywana była odrębnie dla każdego zakupu, w oparciu o mierniki efektywności (głównie zasięgowe), określone w poszczególnych umowach. Założone wartości mierników zrealizowano.

Ministerstwo Finansów nie dokonywało ewaluacji przeprowadzonej kampanii, ponieważ, jak wskazał w wyjaśnieniach Dyrektor Biura Komunikacji i Promocji, *w rozumieniu przyjętym przez Ministerstwo Finansów ewaluacja jest procesem o charakterze praktycznym, którego zadaniem jest ustalenie, czy dany projekt osiągnął zakładane cele. Jest to więc systematyczne badanie realizowane różnymi metodami, polegające w przypadku kampanii e-Urząd Skarbowy na monitoringu statystyk i ich ocenie.* Wyjaśnił również, że dla kategorii wydatków *Informacja i promocja* ujętych we wniosku o dofinansowanie realizacji projektu z POPC nie określono wskaźnika produktu ani wskaźnika rezultatu, jednakże realizacja wydatków w tej kategorii była kluczowa do osiągnięcia wskaźnika rezultatu bezpośredniego: W7. *Liczba załatwionych spraw poprzez udostępnioną on-line usługę publiczną – docelowo – 1,9 mln, który na koniec stycznia 2024 r. osiągnął wynik 15,4 mln spraw załatwionych w serwisie e-Urząd Skarbowy.* Wskazał również, że wdrożenie usług e-Urząd Skarbowy stanowi przełomowe rozwiązanie, które przynosi istotne wartości dodane zarówno dla działalności Ministerstwa, jak i dla jego klientów. Z wyjaśnień Dyrektora Biura wynika, że Ministerstwo Finansów oceniało efekty rzeczowe kampanii przy wykorzystaniu tzw. wskaźników produktu, czyli takich, które mierzą bezpośrednio efekty podejmowanych działań. W przypadku działań informacyjnych były to wskaźniki pomiaru zasięgu adekwatne do wykorzystywanych kanałów komunikacji, monitorowane zarówno na etapie realizacji tych działań jak i po ich zakończeniu w raportach końcowych i protokołach odbioru, które dostarczały danych na temat działań zrealizowanych w ramach kampanii, np. liczby osób do których dotarł przekaz mierzony tzw. zasięgami/dotarciem do beneficjenta/odbiorcy kampanii. Z danych zgromadzonych w Ministerstwie za styczeń 2024 r. wynika, że w systemie e-Urząd Skarbowy m.in.:

- zarejestrowano łącznie 1 989 711 pism, obejmujących sprawy podatkowe;
- od lipca 2022 r. ponad 1,4 mln użytkowników zgodziło się na elektroniczną komunikację z urzędem;
- w wyniku wniosków złożonych przez system w 2023 r. Ministerstwo wydało 149 434 zaświadczeń o niezaleganiu w podatkach lub stwierdzających stan zaległości w podatkach, co stanowi 21,4% wszystkich zaświadczeń tego rodzaju wystawionych przez urzędy skarbowe oraz 159 690 zaświadczeń o dochodach podatnika w PIT, co stanowi 26% wszystkich zaświadczeń tego rodzaju wystawionych przez urzędy skarbowe;
- zarejestrowano ponad 9 milionów zajęć wierzytelności.

Efektywność poniesionych wydatków na działania informacyjno-promocyjne Ministerstwo Finansów kontrolowało poprzez monitoring realizacji określonych

<sup>44</sup> W przypadku umowy nr C/310/23/DRK/B (1) z dnia 13 kwietnia 2023 r. podpisanej z Telewizją Polsat Sp. z o.o., której przedmiotem był zakup czasu antenowego w celu emisji spotów w programach telewizyjnych w związku z kampanią ministerstwa dotyczącą budowania świadomości na temat serwisu e-Urząd Skarbowy, gdy nie zostało wyemitowanych 25 spotów z przyczyn programowych, zgodnie z § 2 ust. 4 umowy, wynagrodzenie zostało pomniejszone o 8109,99 zł brutto.



wskaźników na etapie realizacji umowy, jak i po jej zakończeniu w raportach końcowych i protokołach odbioru potwierdzających realizację zleconych usług.

(akta kontroli tom IV str. 242-424, tom V str. 288-306 pliki: 265-303)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Rozliczenie dotacji dla Instytutu Łączności zatwierdzono 13 dni po terminie wynikającym z ustawy o finansach publicznych.

Rozliczenie dotacji celowej udzielonej Instytutowi Łączności w kwocie 2465,6 tys. zł, złożone do Ministerstwa Finansów 15 stycznia 2024 r.<sup>45</sup>, zostało zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej 27 lutego 2024 r., tj. 13 dni po terminie.

Stanowiło to naruszenie art. 152 ust. 2 ufp, zgodnie z którym zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

Analiza dokumentacji dotyczącej procesu zatwierdzania sprawozdania końcowego Instytutu Łączności wykazała, że Zastępca Dyrektora DZP skierował do Dyrektora Instytutu Łączności uwagi. Skorygowane sprawozdanie w wersji elektronicznej wpłynęło do Ministerstwa Finansów 12 lutego 2024 r. Dostarczona korekta sprawozdania wymagała ponownego skorygowania, w związku z powyższym w dniu 14 lutego 2024 r. Zastępca Dyrektora DZP skierował do Dyrektora Instytutu Łączności kolejne pismo z prośbą o ponowne skorygowanie sprawozdania złożonego w dniu 12 lutego 2024 r., wyznaczając jednocześnie Instytutowi termin na przekazanie sprawozdania końcowego do dnia 19 lutego 2024 r. Sprawozdanie zostało dostarczone przez Instytut 19 lutego 2024 r. i zatwierdzone przez Dyrektora DZP w dniu 27 lutego 2024 r.

Zastępca Dyrektora DZP poinformował, że od momentu wpływu I wersji sprawozdania, tj. od 15 stycznia 2024 r., Ministerstwo Finansów dokładało wszelkich starań, by wyjaśnić Instytutowi Łączności problematyczne kwestie. Przedstawiciele komórek resortu finansów zaangażowanych w weryfikację przekazywanych przez Instytut sprawozdań, każdorazowo dokładali wszelkich starań i bez zbędnej zwłoki odpowiadali na wszelkie pytania/wątpliwości Instytutu. Pomimo tego, Instytut dostarczył formalnie pierwszą korektę sprawozdania końcowego dopiero po 21 dniach od informacji przesłanej przez Departament DZP. Zastępca Dyrektora DZP wskazał, że przyczyną zatwierdzenia sprawozdania po terminie, było niedostarczenie przez Instytut sprawozdania w formie i treści umożliwiającej zatwierdzenie przez Dyrektora DZP. Instytut dostarczył poprawnie przygotowane sprawozdania po terminie (wyznaczonym w § 4 ust. 2 ww. umowy) na zatwierdzenie sprawozdania końcowego. Zastępca Dyrektora DZP poinformował, że biorąc pod uwagę złożony proces uzgadniania sprawozdania końcowego oraz bieżące obowiązki służbowe, Dyrektor DZP zaakceptował przedmiotowe sprawozdanie w pierwszym możliwym terminie i bez zbędnej zwłoki.

NIK dostrzegając podejmowane przez Ministerstwo działania w celu rzetelnej weryfikacji wykorzystania środków przekazanych w ramach umowy dotacyjnej, wskazuje jednak, że działania te nie mogą odbywać się z naruszeniem ustawowo określonych terminów zatwierdzania rozliczeń.

(akta kontroli tom IV str. 124-137, 141-182, tom V str. 288-306 pliki: 151-204)

<sup>45</sup> Ostateczna korekta sprawozdania wpłynęła do Ministerstwa Finansów 19 lutego 2024 r. w wersji elektronicznej.

2. Ujęcie w rezerwach celowych środków w wysokości 500 tys. zł przeznaczonych na sfinansowanie zadań realizowanych w ramach programu „Klient w centrum uwagi KAS”, mimo posiadania na etapie planowania, informacji pozwalających na ich uwzględnienie w planie wydatków części 19 budżetu państwa.

W wyniku badania próby decyzji Ministra Finansów zwiększających plan wydatków Centrali Ministerstwa Finansów w 2023 r. środkami rezerw celowych stwierdzono, że decyzją nr MF/FK1.4143.3.62.2023.MF.2573 z 10 lipca 2023 r., zostały przyznane środki w wysokości 1 mln zł z przeznaczeniem na sfinansowanie zadań realizowanych w ramach programu „Klient w centrum uwagi KAS” związanych z zaprojektowaniem nowej odsłony serwisu informacyjnego podatki.gov.pl i usługi Twój e-PIT. Środki te w pełnej wysokości zostały wydatkowane na realizację umów wykonawczych zawartych do umowy ramowej nr C/470/DRK/B/292 z dnia 24 maja 2023 r.

Powyższą umowę ramową zawarto w wyniku przeprowadzonego postępowania nr C/470/DRK/B, o wszczęcie którego wnioskowano w dniu 4 maja 2022 r. We wniosku o wszczęcie przedmiotowego postępowania wskazano m.in. wartość zamówienia, którą określono na kwotę 1 mln zł. We wniosku wskazano także jednostkę finansującą zamówienie - centralę Ministerstwa Finansów, klasyfikację budżetową planowanych wydatków oraz podano, że kwota 500 tys. zł zostanie zapłacona do końca 2022 r., a kolejne 500 tys. zł do końca 2023 r. Wniosek ten został 3 czerwca 2022 r. potwierdzony przez Główną Księgową Centrali Ministerstwa Finansów pod względem finansowym i zatwierdzony do realizacji przez Dyrektora Biura Administracyjnego MF z upoważnienia kierownika zamawiającego – Dyrektora Generalnej Ministerstwa Finansów.

Zgłoszenie powyższych środków do rezerw celowych 2023 r. zostało zaakceptowane 24 czerwca 2022 r. przez Podsekretarza Stanu w MF - Zastępcę Szefa KAS.

(akta kontroli tom VII str. 280-281, 326, 336, 348-484, 495-503)

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wybór rezerwy celowej jako źródła finansowania postępowania na umowy wykonawcze do umowy ramowej dedykowanej programowi „Klient w Centrum uwagi KAS” i projektom w nim ujętym był podyktowany tym, że w toku realizacji programu zidentyfikowano potrzebę dodatkowego wsparcia realizacji szeregu projektów w obszarze tzw. *user experience* (UX), przy czym projekty te znajdowały się na różnych etapach realizacji, a badania UX i konsultacje UX zgodnie ze sztuką powinno się prowadzić na etapie realizacji projektu, który umożliwi wdrożenie zmian opartych na wnioskach z nich. Z tego względu na etapie planowania budżetu nie można było precyzyjnie przewidzieć budżetu na umowy wykonawcze. Ponadto, w momencie rozpoczęcia postępowania przetargowego nie było pewności, kiedy umowa ramowa zostanie zawarta i które projekty będą w tym momencie na etapie realizacji umożliwiającym jeszcze realizację badań UX i konsultacji UX i co za tym idzie jaki dokładnie będzie zakres i koszt tych działań w danym roku (zakładany termin realizacji umowy ramowej wynosił 18 miesięcy od dnia jej zawarcia albo do wyczerpania łącznej wartości Umowy). W związku z powyższym, uznano, że w tym przypadku rezerwa celowa uruchamiana na potrzeby poszczególnych projektów zapewni większą elastyczność w zarządzaniu wydatkami niż plan budżetu.

(akta kontroli tom VII str. 489-493)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych argumentów. Ministerstwo Finansów na etapie planowania wydatków na 2023 r. posiadało informację o potrzebie zabezpieczenia środków w ramach części 19 w wysokości 500 tys. zł, co potwierdza treść wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia, o którym mowa wyżej. W związku z tym, w ocenie NIK, w tej sytuacji nie wystąpiły przesłanki z art. 140 ust. 2 pkt 1) ustawy o finansach publicznych do zaplanowania tych wydatków w ramach rezerw celowych na wydatki, których określenie wysokości, lub

szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej.

3. Naruszenie obowiązków informacyjnych dotyczących wskazania w dokumentach zamówienia powodów niedokonania podziału zamówienia na części oraz przekazania Prezesowi UZP informacji o złożonych ofertach.

W ramach postępowania o udzielenie zamówienia obejmującego obsługę działań informacyjnych i promocyjnych w Internecie i w social mediach, zamawiający nie wskazał w specyfikacji warunków zamówienia podpisanej przez Dyrektora Departamentu Opłat Drogowych i ówczesnego Dyrektora Biura Administracyjnego powodów niedokonania podziału zamówienia na części, co było niezgodne z art. 91 ust. 2 Pzp. NIK nie kwestionuje decyzji Ministerstwa Finansów o braku podziału tego zamówienia na części, niemniej wskazuje, iż zgodnie z art. 91 ust. 2 Pzp zamawiający ma obowiązek wskazać w dokumentach zamówienia<sup>46</sup> powody niedokonania podziału zamówienia na części. Z informacji przekazanych przez Zastępcę Dyrektora Biura Administracyjnego wynika, że zasadność decyzji o braku podziału zamówienia na części była przedmiotem analiz zamawiającego oraz, że omyłkowo nie dopełniono obowiązku informacyjnego dotyczącego wskazania w dokumentach zamówienia powodów niedokonania tego podziału.

(akta kontroli tom II str. 247-339, 387-388)

Zgodnie z art. 81 ustawy Pzp, zamawiający nie później niż w terminie 7 dni od dnia otwarcia ofert przekazuje Prezesowi UZP informację o złożonych ofertach, której wzór, zakres danych oraz sposób i tryb przekazywania określa rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie informacji o złożonych wnioskach o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub ofertach przekazywanej Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych<sup>47</sup>. Z § 3 tego rozporządzenia wynika że, zamawiający sporządza informację o złożonych ofertach w postaci elektronicznej i przekazuje ją przy użyciu formularza umieszczonego i udostępnionego na stronach portalu internetowego UZP, zgodnego z wzorem informacji stanowiącym załącznik do rozporządzenia. Poinformowanie Prezesa UZP o złożonych ofertach należało do obowiązków sekretarza komisji powołanej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania<sup>48</sup>, będącego pracownikiem Biura Administracyjnego MF. Otwarcie ofert w ramach kontrolowanego postępowania nastąpiło 8 sierpnia 2022 r. Ministerstwo Finansów w dniu 12 sierpnia 2022 r. przekazało do Prezesa UZP plik zawierający informację z otwarcia ofert sporządzoną na podstawie art. 222 ust. 5 Pzp, która nie jest tożsama co do formy i zakresu danych z informacją przekazywaną Prezesowi UZP o złożonych ofertach na podstawie art. 81 Pzp. Właściwą informację o złożonych ofertach, zgodną co do formy i zakresu z ww. rozporządzeniem przekazano w trakcie niniejszej kontroli NIK 14 marca 2024 r., tj. po terminie, o którym mowa w art. 81 ust. 1 ustawy Pzp. Zastępca Dyrektora Biura Administracyjnego wyjaśniła, że przekazana w trakcie kontroli NIK informacja o złożonych ofertach miała na celu sprostowanie formy i uzupełnienie zakresu informacji przekazanej do Prezesa UZP w terminie ustawowym oraz, że zakres informacji przekazanej 12 sierpnia 2022 r. zawierał najważniejsze informacje, które są niezbędne Prezesowi UZP w celu dokonywania analizy funkcjonowania systemu zamówień publicznych. W ocenie NIK, skoro w przepisach precyzyjnie określono zarówno wymaganą formę jak i zakres informacji, to zamawiający powinien ściśle przestrzegać tych wytycznych mając na względzie sprawną realizację przez Prezesa UZP powyższego obowiązku.

<sup>46</sup> W myśl art. 7 pkt 3 Pzp pod pojęciem „dokumenty zamówienia” należy rozumieć dokumenty sporządzone przez zamawiającego lub dokumenty, do których zamawiający odwołuje się, inne niż ogłoszenie, służące do określenia lub opisanie warunków zamówienia, w tym specyfikacja warunków zamówienia.

<sup>47</sup> Dz.U. poz. 2406.

<sup>48</sup> Zgodnie z §15 pkt 4 regulaminu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, który stanowi załącznik nr 2 do zarządzenia nr 4/BAD/2021 Dyrektora Generalnego MF z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie udzielania zamówień finansowanych ze środków publicznych.

(akta kontroli tom I str. 18-72, tom II str. 247-254, 340-352, 389-392)

4. Ujmowanie dowodów księgowych potwierdzających przyjęcie środków trwałych do użytkowania w niewłaściwym okresie sprawozdawczym w księgach rachunkowych centrali Ministerstwa Finansów.

W 2023 r. wystąpiły przypadki polegające na ujmowaniu środków trwałych w księgach rachunkowych centrali MF w miesiącu następnym po miesiącu przekazania ich do użytkowania. Dotyczyło to dwóch z czterech objętych badaniem wydatków majątkowych budżetu państwa na łączną kwotę 311,7 tys. zł obejmujących zwiększenie wartości budynku Ministerstwa Finansów w związku z dostawą i montażem krat okiennych oraz przyjęcie dwóch urządzeń wielofunkcyjnych, a także obu zbadanych wydatków majątkowych budżetu środków europejskich na łączną kwotę 1882,2 tys. zł obejmujących zwiększenie wartości budynku Ministerstwa w związku z modernizacją oświetlenia. Dokumenty księgowe potwierdzające przyjęcie lub zwiększenie wartości środka trwałego (tzw. dowody OT i WI) dotyczące powyższych wydatków były ujmowane w ewidencji majątkowej tj. w księdze pomocniczej w miesiącu przekazania ich do użytkowania, natomiast w księdze głównej na koncie środków trwałych operacje te były zaliczane do miesiąca następującego po miesiącu przekazania tych środków trwałych do użytkowania. Z powyższego wynika, że nie zostały one w księdze głównej centrali MF oraz w księgach pomocniczych (ewidencji majątkowej) ujęte do tego samego okresu sprawozdawczego tj. miesiąca przekazania tych środków trwałych do użytkowania, mimo iż zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>49</sup>, konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Ponadto zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Oznacza że zapisy w księgach pomocniczych i księdze głównej w danym miesiącu powinny być ze sobą zgodne i spójnie odzwierciedlać operacje gospodarcze, które zaszły w danym okresie (miesiącu).

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że było to spowodowane tym, że dowody księgowe OT i WI w ramach Departamentu Finansów i Księgowości wpłynęły z wydziału prowadzącego księgi pomocnicze do wydziału dokonującego księgowania na kontach księgi głównej centrali MF po terminie sporządzania sprawozdań budżetowych i w związku z tym, zgodnie z obowiązującą polityką rachunkowości zostały one ujęte na kontach księgi głównej w miesiącu następnym po ich ujęciu w ewidencji majątkowej. Dyrektor przekazała również, że przy najbliższej nowelizacji polityki rachunkowości rozważone zostanie dodanie stosownego zapisu w zakresie daty przyjęcia do danego okresu finansowego dowodów OT i WI wpływających na przełomie miesiąca.

(akta kontroli tom I str. 73-80, 333-403)

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 67 626,7 tys. zł, co stanowiło 803,2% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2023. Wydatki wyższe niż planowane w ustawie budżetowej zrealizowano w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020 o 8982,8 tys. zł (o 155,2%) oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: PO IiŚ 2014-2020) o 236,3 tys. zł (o 9%). Zrealizowano również niezaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2023 wydatki w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020. Realizacja wydatków powyżej kwot ustalonych w ustawie budżetowej na rok 2023 spowodowana była przede wszystkim częściowym zaplanowaniem środków w rezerwach celowych budżetu państwa.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich stanowiło 90,7% planu po zmianach.

Wydatki budżetu środków europejskich, w porównaniu do roku 2022, były wyższe o 25 783,6 tys. zł (o 61,6%). Wynikało to głównie z harmonogramu realizacji projektu w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 oraz zwiększenia jego wydatków kwalifikowanych w 2023 r. o 29 620,5 tys. zł.

(akta kontroli tom VI str. 119, 153-201, tom VII str. 19-20, tom VIII str. 75)

Wydatki budżetu środków europejskich centrali MF wyniosły 10 151,3 tys. zł (15% wydatków części 19) i stanowiły 189,4% kwoty planu finansowego na 2023 r. oraz 74,7% planu po zmianach. Wydatki niższe niż planowane (po zmianach) dotyczyły głównie realizacji projektu „Wykonanie dokumentacji projektowej oraz termomodernizacja gmachu Ministerstwa Finansów” w ramach PO liŚ 2014-2020. Wynikało to z nieprawidłowej realizacji przez wykonawcę przedmiotu umowy „Modernizacja systemów wentylacji, wykonanie instalacji wentylacji mechanicznej w gmachu MF mechanicznej w bloku B” i toczącego się sporu w tej sprawie między zamawiającym i wykonawcą, a także wynikającą z tego koniecznością rezygnacji z realizacji innego zadania dotyczącego modernizacji i rozbudowy systemu BMS (Building Management System) zarządzającego budynkiem MF.

(akta kontroli tom VI str. 196-201, tom VII str. 22, tom VIII str. 79)

Plan wydatków budżetu środków europejskich części 19 zwiększono w 2023 r. środkami z rezerw celowych o 66 755,5 tys. zł. Na wniosek dysponenta części 19, kwota powyższa została ostatecznie zmniejszona przez Ministra Finansów do kwoty 66 149 tys. zł. Otrzymane środki zostały wykorzystane w kwocie 62 634,5 tys. zł (94,7%).

Dysponent III stopnia – centrala MF otrzymał środki z rezerw celowych w wysokości 8800,6 tys. zł, które zostały wykorzystane w 93,9% (8262,5 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto trzy decyzje zwiększające plan wydatków centrali MF środkami z rezerw celowych na kwotę 2202,2 tys. zł, co stanowiło 25% kwoty zwiększeń planu kontrolowanej jednostki. W wyniku badania stwierdzono, że po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu, dysponent III stopnia dokonywał zmian planu wydatków centrali MF. W ramach badanej próby, z otrzymanych środków poniesiono wydatki w wysokości 1821,4 tys. zł, które zostały zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli tom VI str. 132-138, tom VII str. 37-38, 41-42, 284-285, 290-291, 294, 297-323, 328, 331, 333, 344-346)

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości, niezrealizowanie wydatków spowodowane było niższą wypłatą wynagrodzeń, w związku z mniejszym niż zakładano nakładem pracy poszczególnych członków zespołu realizującego projekt „e-Urząd Skarbowy” w realizację zadań i produktów projektowych.

Dysponent części 19 wydał decyzje blokujące na niewykorzystane środki w wysokości 380,8 tys. zł.

(akta kontroli tom VII str. 268-269, 272)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich na rok 2023 na łączną kwotę 6914 tys. zł (16 decyzji), w tym środków otrzymanych z rezerw celowych – 3507,3 tys. zł (siedem decyzji).

Do szczegółowego badania wybrano trzy decyzje o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 2430,6 tys. zł (35,5% zablokowanych wydatków przez dysponenta części 19). W wyniku badania stwierdzono, że decyzje o dokonaniu blokad dysponent części podjął najpóźniej w ciągu 10 dni od otrzymania informacji o możliwości dokonania blokady.

(akta kontroli tom VI str.115-115, 140, tom VIII str. 48-53, 120-122, 132, 134-135)

Badaniem objęto próbę pięciu wydatków budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia w łącznej wysokości 2858 tys. zł, dobranych w sposób celowy spośród

operacji o największej wartości, co stanowiło 28,2% zrealizowanych wydatków kontrolowanej jednostki. Wybrane wydatki zostały zrealizowane w ramach projektów „Wykonanie dokumentacji projektowej oraz termomodernizacja gmachu Ministerstwa Finansów” oraz „Zarządzanie relacjami z klientem KAS” i obejmowały trzy zapisy na kwotę 975,8 tys. zł w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych oraz dwa zapisy na kwotę 1882,2 tys. zł w grupie wydatków majątkowych. Stwierdzono, że środki były wydatkowane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym i zostały przeznaczone na cele i zadania wynikające z porozumień o dofinansowanie projektów. Zlecenia płatności były przekazywane do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwych kwotach oraz w terminach umożliwiającym ich realizację. W odniesieniu do skontrolowanych wydatków majątkowych stwierdzono ujmowanie dowodów księgowych potwierdzających przyjęcie środków trwałych do użytkowania w niewłaściwym okresie sprawozdawczym w księgach rachunkowych centrali Ministerstwa Finansów, co opisano w pkt 4 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w części 2.1 *Wydatki budżetu państwa* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom I str. 15-20, 73-80, 320-324, 333-403)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, z wyjątkiem ujmowania dowodów księgowych potwierdzających przyjęcie środków trwałych do użytkowania w niewłaściwym okresie sprawozdawczym w księgach rachunkowych centrali Ministerstwa Finansów, co opisano w pkt 4 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w części 2.1 *Wydatki budżetu państwa* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Objęte kontrolą wydatki zostały zrealizowane terminowo i w granicach ustalonego planu finansowego, na cele służące realizacji zadań jednostki. Stwierdzone w tej kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2023 r. przez dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Finansów:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 19 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W wyniku nieprawidłowo ustalonej wysokości należności z tytułu odsetek za opóźnienie w sprawozdaniu Rb-27 Centrali Ministerstwa Finansów oraz łącznym cz. 19 wykazano zawyżone o 6,2 tys. zł należności, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III str. 249-492, 520-543 pliki: 056-079 oraz 156-279)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniach rocznych Rb-27 łącznym oraz centrali Ministerstwa Finansów ujęto należności w zawyżonej o 6,2 tys. zł wysokości. Wynikało to z nieprawidłowo ustalonej wysokości należności z tytułu odsetek od zaległości w centrali Ministerstwa Finansów.

W ośmiu z 37 zbadanych należności z tytułu pozostałych odsetek dokonano błędnego naliczenia odsetek ustawowych za opóźnienie, co skutkowało ujęciem w ewidencji księgowej kwoty wyższej od prawidłowo ustalonej o 6,2 tys. zł, przy czym w sześciu przypadkach odsetki zostały ustalone w zaniżonej wysokości (o 4 tys. zł) a w dwóch w zawyżonej (o 10,1 tys. zł<sup>50</sup>)

Przyczyną zawyżenia należności z tytułu odsetek od należności głównej na koniec 2023 r. było zawyżenie kwoty zaewidencjonowanych odsetek za IV kwartał 2023 r. W księgach rachunkowych w IV kwartale 2023 r. ujęto kwotę należności w wysokości 10,7 tys. zł tj. za cały okres od dnia wymagalności do 31 grudnia 2023 r., pomimo że odsetki za okres od dnia wymagalności do dnia 30 września 2023 r. były już zaksięgowane na koncie należności. Prawidłowo ustalona kwota odsetek za IV kwartał 2023 r. powinna wynosić 1,1 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, że błąd wynikał z oczywistej omyłki pracownika ujmującego tę należność na kontach księgowych.

W trzech przypadkach doszło do zaniżenia (o 0,4 tys. zł) należności w wyniku naliczenia odsetek za niepełny okres IV kwartału. Wskazała, że początek IV kwartału 2023 r. był dniem wolnym od pracy, dlatego pomyłkowo termin płatności został przesunięty na 2 października 2023 r., co skutkowało naliczeniem odsetek od 3 października 2023 r.

W pozostałych czterech przypadkach przyczyną błędnie ustalonych należności było ujęcie należności zgodnie z przekazaniem od komórki merytorycznej zestawieniami. W wyniku weryfikacji stwierdzono, że błędnie została przyjęta kwota stanowiąca podstawę naliczenia odsetek. Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, że błędy wynikające z oczywistych omyłek pracowników dokonujących naliczenia odsetek zostały skorygowane.

(akta kontroli tom III str. 115-213, 520-543 pliki: 059-060)

Powyższa nieprawidłowość skutkowała ujęciem w sprawozdaniach budżetowych centrali Ministerstwa Finansów oraz dysponenta części 19 zawyżonej kwoty

<sup>50</sup> W jednym przypadku naliczone odsetki zostały zawyżone o kwotę 9,6 tys. zł.

należności z tytułu odsetek o 6,2 tys. zł. Została ona usunięta w trakcie kontroli a sprawozdania budżetowe zostały skorygowane do stanu prawidłowego.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części na podstawie sprawozdań jednostkowych, a sprawozdania dysponenta III stopnia na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem formalnym i rachunkowym, w wymaganych terminach.

Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na opinię o sporządzonych sprawozdaniach.

**OBSZAR**

## **4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji**

**Opis stanu faktycznego**

Stan Funduszu na początek 2023 r. wynosił 4608,9 mln zł, a na dzień 31.12.2023 r. 4807,9 mln zł (104,3% stanu początkowego).

W ustawie budżetowej na 2023 r. przychody Funduszu na 2023 r. zostały zaplanowane w wysokości 83 mln zł i dotyczyły przychodów z tytułu odsetek. Koszty Funduszu zostały oszacowane na poziomie 423,7 mln zł, w tym 302,5 mln zł na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa oraz usuwaniem skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych wydanych z naruszeniem prawa, 80 mln zł na dotacje, a 41,2 mln zł na odsetki, koszty postępowania sądowego, kary i odszkodowania na rzecz osób fizycznych oraz pozostałe koszty bieżące.

W 2023 r. dysponent Funduszu dokonał jednej korekty planu finansowego zwiększając przychody do kwoty 146 mln zł (wzrost o 63 mln zł) oraz zmniejszając koszty do kwoty 216 mln zł (zmniejszenie o 207,7 mln zł).

Zmiana poziomu prognozowanych przychodów wynikała ze zwiększenia planowanych przychodów z tytułu odsetek o 57 mln zł oraz z tytułu m.in. zwrotu równowartości nienależnych świadczeń oraz przychodu wynikającego z umowy pożyczki o 6 mln zł.

Zmniejszenie planowanych kosztów o 151,3 mln zł dotyczyło kosztów na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa oraz usuwaniem skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych wydanych z naruszeniem prawa, dotacji o 80 mln zł, odsetek, kosztów postępowania sądowego, kar i odszkodowań na rzecz osób fizycznych oraz pozostałych kosztów bieżących o 17,4 mln zł. Jednocześnie zwiększeniu uległy planowane koszty dotyczące nabycia lub objęcia przez Skarb Państwa akcji w spółkach o 41 mln zł na podstawie informacji przekazanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM). Ostatecznie w 2023 r. nie doszło do objęcia ani nabycia akcji (udziałów) ze środków Funduszu.

Sporządzona korekta planu finansowego była zasadna i miała na celu dostosowanie planu finansowego Funduszu do planowanego przez Prezesa Rady Ministrów, objęcia akcji w spółce ze środków Funduszu. Pozostałe zmiany były wynikiem analizy wykonania planu finansowego Funduszu za 11 miesięcy.

(akta kontroli tom III str. 6-15, 520-543 pliki: 142-145)

W 2023 r. ze środków Funduszu, na podstawie dwóch umów pożyczki zawartych przez Prezesa Rady Ministrów w 2022 r., zostały częściowo wypłacone pożyczki na łączną kwotę 211,5 mln zł spółkom z większościowym udziałem Skarbu Państwa. Pożyczki zostały wypłacone spółce Polskie Promy sp. z o.o. (87,5 mln zł; do wypłaty po 31 października 2025 r. pozostała kwota 87,5 mln zł) oraz spółce Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. (wypłacono dwie ostatnie transze w wysokości



124 mln zł). Transze zostały wypłacone zgodnie z harmonogramami ustalonymi w umowach.

(akta kontroli tom III str. 520-543 pliki: 063-079)

Dla Funduszu nie opracowano planów rzeczowo – finansowych ani procedur analizy wykonania takich planów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli specyfika Funduszu umożliwia ustalenie zrealizowanych zadań na podstawie ewidencji księgowej i dokumentacji stanowiącej podstawę zrealizowanych kosztów.

(akta kontroli tom III str. 7)

Zastępca Szefa KPRM 3 października 2023 r. skierowała do Ministra Finansów informację o planowanym objęciu akcji ze środków Funduszu w spółce Tarchomińskie Zakłady Farmaceutyczne Polfa S.A. (dalej: Polfa S.A.) na wniosek tej spółki. Podsekretarz Stanu w MF 6 października poinformował Zastępcę Szefa KPRM o możliwości realizacji takiej transakcji po uprzednim dokonaniu zmiany w planie finansowym Funduszu. 6 grudnia 2023 r. Szef KPRM wystąpił do Ministra Finansów o wydanie opinii o uzgodnionym projekcie aneksu do umowy inwestycyjnej oraz uzgodnionym projekcie umowy objęcia akcji w spółce. Podsekretarz Stanu w MF pozytywnie zaopiniował, 27 grudnia 2023 r., projekty ww. umów wskazując jednocześnie termin wypłaty środków z tytułu objęcia akcji (29.12.2023 r.) oraz złożenia dyspozycji wypłaty (28.12.2023 r.).

(akta kontroli tom III str. 16-28)

Dyrektor Departamentu Nadzoru i Kontroli KPRM poinformował, że z uwagi na zbyt późne przekazanie do KPRM opinii MF oraz Ministra Aktywów Państwowych (28.12.2023 r.) podpisanie aneksu do umowy inwestycyjnej oraz umowy objęcia akcji i przekazanie zlecenia wypłaty do MF w terminie wyznaczonym nie było możliwe.

(akta kontroli tom III str. 63-64)

W Informacji o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w cz. 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji* jak również w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku* Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę zmian w zasadach funkcjonowania Funduszu Reprywatyzacji. W szczególności wskazano na potrzebę ograniczenia zadań tego Funduszu do zadań, do jakich został on pierwotnie powołany oraz przeniesienia zadań dotyczących obejmowania/nabywania przez Skarb Państwa akcji (udziałów) w spółkach do Funduszu Inwestycji Kapitałowych. Przedmiotowy wniosek nie został zrealizowany. Na mocy art. 32 ustawy o budżecie na rok 2024 przedłużono o kolejny rok (tj. na 2024 r.) możliwość nabywania, obejmowania przez Skarb Państwa akcji (udziałów) w spółkach ze środków Funduszu.

Zastępca Dyrektora Departamentu Nadzoru i Kontroli KPRM poinformowała, że w 2023 r. KPRM nie podejmowała działań legislacyjnych mających na celu zmianę zasad funkcjonowania Funduszu Reprywatyzacji, w tym ewentualnego ograniczenia zakresu działań tego funduszu. Dodała, że to Minister Finansów jest odpowiedzialny za przygotowanie projektów ustaw o budżecie. Podkreśliła, że jak wynika z przebiegu procesu legislacyjnego, działania te były podejmowane z inicjatywy MF.

(akta kontroli tom III str. 245-248)

Podsekretarz Stanu w MF poinformował natomiast, że możliwość obejmowania akcji przez Skarb Państwa w spółkach ze środków Funduszu Reprywatyzacji, a nie z Funduszu Inwestycji Kapitałowych, wynikała z ograniczonych możliwości finansowych tego Funduszu. Wskazał na skalę potrzeb i wyzwań modernizacyjnych w obszarach energetyki i transportu oraz dynamiczne okoliczności zewnętrzne. Poinformował, że państwo musi dysponować narzędziami do finansowania inwestycji, których pilność i potrzeba realizacji stanowią gwarancje szeroko rozumianego bezpieczeństwa, przy czym środki pieniężne Funduszu Inwestycji Kapitałowych mogły okazać się niewystarczające. Jednocześnie dodał, że wydłużenie okresu

możliwości obejmowania akcji w spółkach nie przesądziło o konieczności realizowania takich transakcji a jedynie dało taką możliwość, co w kontekście bardzo dynamicznych okoliczności zewnętrznych, pozwala na większą elastyczność w działaniach państwa.

Podsekretarz Stanu w MF wyjaśnił ponadto, że dokonywane są całościowe analizy i audyty przyjętych w latach ubiegłych rozwiązań, a potrzeba przedłużenia możliwości obejmowania akcji w spółkach ze środków Funduszu Reprywatyzacji na 2023 i 2024 r. nie była opiniowana przez Prezesa Rady Ministrów.

Dodał, że kwestie przyszłej roli funduszy zajmujących się wsparciem kapitałowym przedsiębiorstw będą spójnym elementem szerszej zmiany systemowej i rozwiązań długofalowych, porządkujących finanse publiczne. Jednocześnie zwrócił uwagę, że Fundusz Inwestycji Kapitałowych ma mniejsze możliwości sprawnego i elastycznego finansowania inwestycji kapitałowych z uwagi na ściśle określone przychody niż Funduszu Reprywatyzacji, który jest asekurowany przez Ministra Finansów.

(akta kontroli tom III str. 54-57, 238-240)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje potrzeby czy celowości wydatkowania środków publicznych na finansowanie inwestycji kapitałowych. Niemniej jednak ponownie wskazuje, że funkcjonowanie równoległe dwóch państwowych funduszy celowych, których środki mogą być przeznaczane na realizację tych samych zadań nie znajduje uzasadnienia<sup>51</sup>, a jednocześnie zaburza przejrzystość gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na realizację tych zadań. Powielanie zadań przypisanych Funduszowi Inwestycji Kapitałowych przez Fundusz Reprywatyzacji jest wynikiem wprowadzania doraźnych rozwiązań legislacyjnych, np. w ustawach o budżetowych. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w 2022 r. obejmowanie przez Skarb Państwa akcji (udziałów) w spółkach ze środków Funduszu Reprywatyzacji następowało ze środków pozyskanych ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych lub w drodze przekazania spółce skarbowych papierów wartościowych emitowanych i przekazywanych nieodpłatnie Funduszowi na sfinansowanie tych procesów, co także nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych oraz pozwala na wykazywanie niższych wydatków budżetu państwa mimo wzrostu wielkości długu Skarbu Państwa<sup>52</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli uważa, iż zasadnym jest zaprzestanie projektowania przepisów umożliwiających Skarbowi Państwa nabywanie lub obejmowanie akcji (udziałów) w spółkach ze środków Funduszu Reprywatyzacji, a co za tym idzie podtrzymuje wniosek o ograniczenie zadań tego Funduszu do zadań, do jakich został on pierwotnie powołany tj. zaspokajania roszczeń reprywatyzacyjnych.

## 4.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Przychody Funduszu w 2023 r. zostały zrealizowane na poziomie 353 mln zł, co stanowiło 241,8% planowanych przychodów (146 mln zł).

Na ww. kwotę złożyły się przede wszystkim przychody z tytułu odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych przekazywanych w zarządzanie terminowe lub zarządzanie O/N<sup>53</sup> Ministrowi Finansów, odsetki od udzielonych

<sup>51</sup> W 2019 r. utworzono Fundusz Inwestycji Kapitałowych, którego środki są przeznaczane na nabywanie lub obejmowanie akcji (udziałów) przez Skarb Państwa oraz pokrywanie innych kosztów z tym związanych.

<sup>52</sup> W wystąpieniu pokontrolnym P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (KBF.410.001.08.2023) NIK zwróciła uwagę m.in. iż w 2022 r. istotnie wzrosły kwoty środków przekazanych wybranym podmiotom w formie obligacji skarbowych. NIK podkreśliła ponadto, że podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym powinna być ustawa budżetowa. Działania przeprowadzone z pominięciem budżetu państwa spowodowały zaniżenie deficytu budżetu państwa oraz zniekształciły wielkość państwowego długu publicznego. W ocenie NIK finansowanie części zadań państwa dokonywane poza budżetem państwa spowodowało obniżenie przejrzystości finansów publicznych.

<sup>53</sup> Lokaty overnight.

pożyczek oraz pozostałe odsetki (141,4 mln zł tj. 101% planu o zmianach). Zwiększenie wartości skarbowych papierów wartościowych w wyniku ich wyceny na koniec roku stanowiące przychód Funduszu wyniosło w 2023 r. 205,8 mln zł.

Przychody wykonane w 2023 r. były niższe o 4586,9 mln zł w porównaniu do roku 2022, co wynikało z otrzymania w 2022 r. nieodpłatnie skarbowych papierów wartościowych o wartości 4622,3 mln zł. W 2023 r. do Funduszu nie przekazywano skarbowych papierów wartościowych. Większe o 21,5 mln zł były natomiast przychody z tytułu odsetek od udzielonych pożyczek, co wynikało bezpośrednio z umów zawartych w 2022 r. O 17,9 mln zł wzrosły także przychody z tytułu odsetek od środków przekazywanych w zarządzanie terminowe i zarządzanie O/N, co wynikało z wyższego oprocentowania depozytów w 2023 r.

Należności na koniec 2023 r. wyniosły 764,2 mln zł i były wyższe od należności na koniec 2022 r. o 133,2 mln zł (o 21,1%), co wynikało głównie z wypłaconych w 2023 r. pożyczek ze środków Funduszu dwóm podmiotom na łączną kwotę 211,5 mln zł. Jednocześnie w 2023 r. spłacona została w całości pożyczka udzielona Telewizji Polskiej S.A. (106,3 mln zł).

Na kwotę należności na koniec 2023 r. składały się należności z tytułu pożyczek oraz należności z nimi związanych (622,4 mln zł) oraz pozostałe należności w wysokości 141,8 mln zł objęte odpisem aktualizującym należności w wysokości 140,8 mln zł.

(akta kontroli tom III str. 493-498, 512-514, 520-543 pliki: 063-079)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## 4.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu  
faktycznego

Zrealizowane w 2023 r. koszty Funduszu wyniosły 154 mln zł i były niższe od kosztów zaplanowanych o 62 mln zł (o 28,7%) oraz niższe od zrealizowanych w 2022 r. o 6783 mln zł (o 97,8%).

Przyczyną znacznego spadku kosztów w stosunku do roku ubiegłego był brak w 2023 r. transakcji obejmowania lub nabywania ze środków Funduszu akcji (udziałów) przez Skarb Państwa w spółkach, które w 2022 r. wyniosły 6463,2 mln zł.

Dominującą pozycją kosztów w były koszty związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, tj. zadań, do których Fundusz ten został pierwotnie powołany. Koszty te wyniosły 121,2 mln zł (78,7% wszystkich kosztów) i były wyższe od analogicznych kosztów w roku ubiegłym o 85,2 mln zł tj. o 236,7%.

(akta kontroli tom III str. 493-498, 512-514)

W 2023 r. ze środków Funduszu zrealizowane zostały 93 wnioski o wypłatę odszkodowań, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o komercjalizacji oraz 21 wniosków o wypłatę odszkodowań lub zadośćuczynień, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2a ustawy o komercjalizacji.<sup>54</sup>

Trzy wnioski wojewodów o wypłaty z Funduszu Reprywatyzacji środków na pokrycie uregulowanych przez urzędy wojewódzkie zobowiązań Skarbu Państwa nie zostały zrealizowane w całości z uwagi na roszczenie niezwiązane z procesem nacjonalizacji lub brak klauzuli prawomocności wyroków, a dwa częściowo z uwagi na braki w złożonej przez wnioskodawcę dokumentacji.

(akta kontroli tom III str. 7, 520-423 pliki: 013-055)

Znaczący udział w kosztach Funduszu ogółem, wynoszący 9,8% stanowiły również odsetki, których wartość w 2023 r. wyniosła 15,1 mln zł (wzrost o 257,9%). Pozostałe koszty w wysokości 17,7 mln zł dotyczyły odpisu aktualizującego należności

<sup>54</sup> W 2022 r. odpowiednio 64 i 14 wniosków.

(16,1 mln zł), kosztów postępowań sądowych (1,4 mln zł) oraz zakupu usług pozostałych dotyczących obsługi skarbowych papierów wartościowych (0,2 mln zł).

Szczegółowym badaniem objęto dowody księgowe będące podstawą 73 zapisów w ewidencji księgowej kosztów Funduszu o wartości 98 mln zł tj. 63,7% wszystkich kosztów. Koszty zostały zaewidencjonowane prawidłowo na podstawie rzetelnie zgromadzonej dokumentacji źródłowej, a odsetki od należności głównych zostały ustalone w prawidłowej wysokości. Realizacja wniosków o wypłatę następowała w terminie od 2 do 13 dni.

(akta kontroli tom III str. 512-514; 520-543 pliki: 146-155)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### **4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami i obligacjami**

Opis stanu  
faktycznego

Stan środków pieniężnych na dzień 1 stycznia 2023 r. wynosił 1392,4 mln zł, w tym 33,4 mln zł przekazane w zarządzanie O/N, a 1359 mln zł w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów. Na dzień 31 grudnia 2023 r. stan środków pieniężnych wyniósł 1267,8 mln zł, w tym 1178 mln zł stanowiły lokaty terminowe, a 89,8 mln zł depozyt O/N.

Wolne środki, przekazywane w zarządzanie O/N w trakcie roku wynosiły od 6,1 mln zł do 140,9 mln zł. Średni poziom wolnych środków wynosił w 2023 r. 27,5 mln zł, przy czym przez okres 303 dni poziom ten nie przekraczał 30 mln zł, a przez 261 dni nie przekraczał średniego poziomu ustalonego dla całego roku. Stan wolnych środków przekazywanych w zarządzanie O/N powyżej 50 mln zł odnotowano jedynie w okresie ośmiu dni w całym roku. Dysponent Funduszu systematycznie przekazywał wolne środki w zarządzanie terminowe na okres od 8 do 192 dni, przy czym w 100 ze 131 przypadków środki były lokowane na okres nie krótszy niż 30 dni. Średni poziom depozytów terminowych w 2023 r. wyniósł 1262,1 mln zł. W 2023 r. dysponent Funduszu nie dokonał dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe.

(akta kontroli tom III str. 7, 520-543 pliki: 010-012)

Przychody z tytułu odsetek od środków przekazanych w zarządzanie terminowe wyniosły łącznie 84,7 mln zł a od środków przekazanych w zarządzanie O/N 1,6 mln zł.

(akta kontroli tom III str. 520-543 pliki: 063-079)

Dysponent Funduszu nie opracował pisemnego systemu zarządzania płynnością Funduszu. Zastępca Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych MF wyjaśnił, że zarządzanie płynnością Funduszu jest podporządkowane bieżącym i planowanym potrzebom wynikającym z realizowanych zadań Funduszu, a stan utrzymywanych wolnych środków kontrolowany jest na bieżąco na podstawie pozyskiwanych lub przekazywanych informacji o planowanych wypłatach przez organy wnioskujące o realizację płatności. Dodał, że priorytetem była dostępność środków na rachunku Funduszu oraz możliwość natychmiastowego postawienia ich do dyspozycji w przypadku koniecznej płatności.

(akta kontroli tom III str. 7)

Przyjęty sposób zarządzania wolnymi środkami pozwalał w sposób racjonalny zachować równowagę między przychodami z tytułu odsetek od lokowanych środków i płynnością finansową funduszu na realizację bieżących płatności.

Wartość nominalna obligacji (przekazanych Funduszowi skarbowych papierów wartościowych) na dzień 1 stycznia 2023 r. wynosiła 3000 mln zł, a ich wartość księgowa 2711,1 mln zł. W 2023 r. Funduszu nie otrzymał ani nie zbywał obligacji. Na dzień 31 grudnia 2023 r. dysponent Funduszu posiadał obligacje o wartości nominalnej 3000 mln zł. Wartość obligacji została prawidłowo ustalona w księgach

rachunkowych na koniec roku i wyniosła 2916,9 mln zł na podstawie wyceny z 11 stycznia 2024 r. sporządzonej przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

(akta kontroli tom III str. 508-510, 512-514, 520-543 pliki: 158-159)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### 4.4 Realizacja zadań

Opis stanu  
faktycznego

W planie po zmianach na 2023 r. zaplanowano do realizacji trzy działania:

4.4.3.1 *Udzielanie przez Skarb Państwa pożyczek wybranym spółkom i przedsiębiorcom* – realizacja działania nie wiąże się z poniesieniem kosztów przez Fundusz dlatego też nie zostały zaplanowane koszty z tego tytułu; w 2023 r. ze środków Funduszu zostały wypłacone dwie pożyczki na łączną kwotę 211,5 mln zł;

4.4.3.2 *Nabywanie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji wybranych spółek* – 41,2 mln zł; działanie zostało wprowadzone do planu w trakcie roku; w 2023 r. Fundusz poniósł koszty w ramach tego działania w wysokości 0,2 mln zł;

4.5.1.2 *W Zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa i JST* – 174,8 mln zł; w ramach tego działania poniesiono koszty w wysokości 137,7 mln zł.

Wszystkie działania przewidziane dla Funduszu zostały zrealizowane w 100% zgodnie z ustalonymi dla nich miernikami.

(akta kontroli tom III str. 517-518)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji. Dysponent Funduszu prawidłowo i terminowo regulował zobowiązania wynikające z prawomocnych wyroków sądowych oraz udzielonych pożyczek, a także racjonalnie gospodarował wolnymi środkami i obligacjami.

OBSZAR

### 5. Sprawozdawczość Funduszu Reprywatyzacji

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2023 r. przez dysponenta Funduszu Reprywatyzacji:

- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2023 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2023 r. (Rb-BZ2)

oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli tom III str. 493-518, 520-543 pliki: 175-185)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta Funduszu Reprywatyzacji sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Zostały one sporządzone na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych, terminowo oraz prawidłowo pod względem formalnym i rachunkowym.

## V. Wnioski

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

1. Zaprzestanie planowania w rezerwach celowych na dany rok budżetowy wydatków, w odniesieniu do których dysponent części 19 na etapie planowania posiada informacje umożliwiające ich ujęcie w planie wydatków tej części.
2. Ujmowanie dowodów księgowych potwierdzających przyjęcie środków trwałych do użytkowania w księgach rachunkowych centrali Ministerstwa Finansów we właściwym okresie sprawozdawczym.
3. Wzmocnienie nadzoru i podjęcie skutecznych działań w celu:
  - przestrzegania obowiązków informacyjnych dotyczących wskazywania w dokumentach zamówienia powodów niedokonania podziału zamówienia na części (art. 91 ust. 2 Pzp) oraz przekazywania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacji o złożonych ofertach (art. 81 Pzp),
  - zatwierdzania rozliczenia dotacji w terminie wynikającym z ustawy o finansach publicznych,
  - ustalania odsetek za opóźnienie od zaległości w prawidłowej wysokości.

## 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>55</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 14 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, 16 kwiecień 2024 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Michał Jędrzejczyk

*/podpisano elektronicznie/*

<sup>55</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 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.

