



KBF.430.014.2021
Nr ewid. 196/2021/P/21/009/KBF

Informacja o wynikach kontroli

EFEKTYWNOŚĆ WYDATKOWANIA ŚRODKÓW NA INWESTYCJE PRZEZ JEDNOSTKI BUDŻETOWE

DEPARTAMENT
BUDŻETU I FINANSÓW

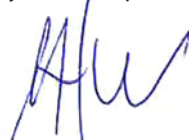
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe

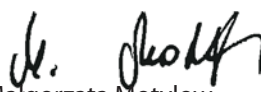
Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów



Stanisław Jarosz

Akceptuję:

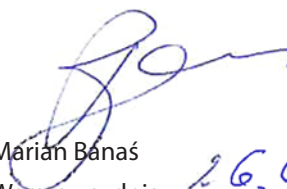
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia

16.07.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	24
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	26
5.1. Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych.....	26
5.1.1. Planowanie i wykonanie planu wydatków w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości	26
5.1.2. Planowanie i wykonanie planu wydatków w urzędach wojewódzkich.....	37
5.2. Wydatkowanie środków na inwestycje.....	43
5.2.1. Celowość i efektywność dokonywania wydatków majątkowych	44
5.2.2. Odbiór i przekazanie do użytkowania środków trwałych.....	57
5.2.3. Ewidencja nabytych środków trwałych	62
5.3. Zarządzanie majątkiem jednostek.....	74
5.3.1. Zarządzanie majątkiem w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości.....	74
5.3.2. Zarządzanie majątkiem urzędów wojewódzkich.....	89
6. ZAŁĄCZNIKI	99
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	99
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	108
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	118
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	119
6.5. Stanowisko Ministra Finansów do Informacji o wynikach kontroli	120
6.6. Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Finansów	131
6.7. Stanowisko Ministra Sprawiedliwości do Informacji o wynikach kontroli.....	137
6.8. Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Sprawiedliwości ..	143

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Aktywa	w myśl art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości, są to kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych;
Aktywa trwałe	aktywa o okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż jeden rok; w skład majątku trwałego wchodzi: wartości niematerialne i prawne, rzeczowe aktywa trwałe (środki trwałe, środki trwałe w budowie, zaliczki na środki trwałe w budowie), należności długoterminowe, inwestycje długoterminowe, długoterminowe rozliczenia międzyokresowe;
KSR nr 11	Uchwała Nr 4/2017 Komitetu Standardów Rachunkowości z dnia 3 kwietnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe”, stanowiąca załącznik do Komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe” (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 105);
L UW w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie;
Minister Finansów	minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, którym w okresie objętym kontrolą był: Minister Finansów; Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju; Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej;
MF	Ministerstwo Finansów;
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
M UW w Krakowie	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie;
obiekt inwentarzowy	podstawowa jednostka księgowej ewidencji środków trwałych, dla której ustala się wartość początkową i odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe (3.10 KSR Nr 11);
PUW w Białymstoku	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku;
PUW w Gdańsku	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku;
rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej sądów	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1575);
rozporządzenie w sprawie majątku ruchomego SP	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 2004, ze zm.);
rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont	rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342);
ustawa o COVID-19	ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.);

ustawa o finansach publicznych lub ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289.);
ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych	ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1800, ze zm.);
ustawa o rachunkowości lub uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.);
ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym	ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933);
ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych	ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.);
wartości niematerialne i prawne lub wnip	w myśl art. 3 ust. 1 pkt 14 uor są to nabyte przez jednostkę, zaliczane do aktywów trwałych, prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, przeznaczone do używania na potrzeby jednostki. Są to w szczególności: autorskie prawa majątkowe, licencje;
WUW w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wydatki majątkowe jednostek budżetowych były realizowane w sposób gospodarny, służąc realizacji ich zadań?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy jednostka rzetelnie planowała i realizowała wydatki majątkowe?
2. Czy ponoszenie wydatków majątkowych było celowe i doprowadziło do realizacji zaplanowanych efektów, a ewidencja środków trwałych była prowadzona zgodnie z przepisami?
3. Czy jednostka efektywnie zarządzała posiadanym majątkiem?

Jednostki kontrolowane

1. Ministerstwo Finansów
2. Ministerstwo Sprawiedliwości
3. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
4. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
5. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
6. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
7. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2019 – 30 czerwca 2021 r.¹

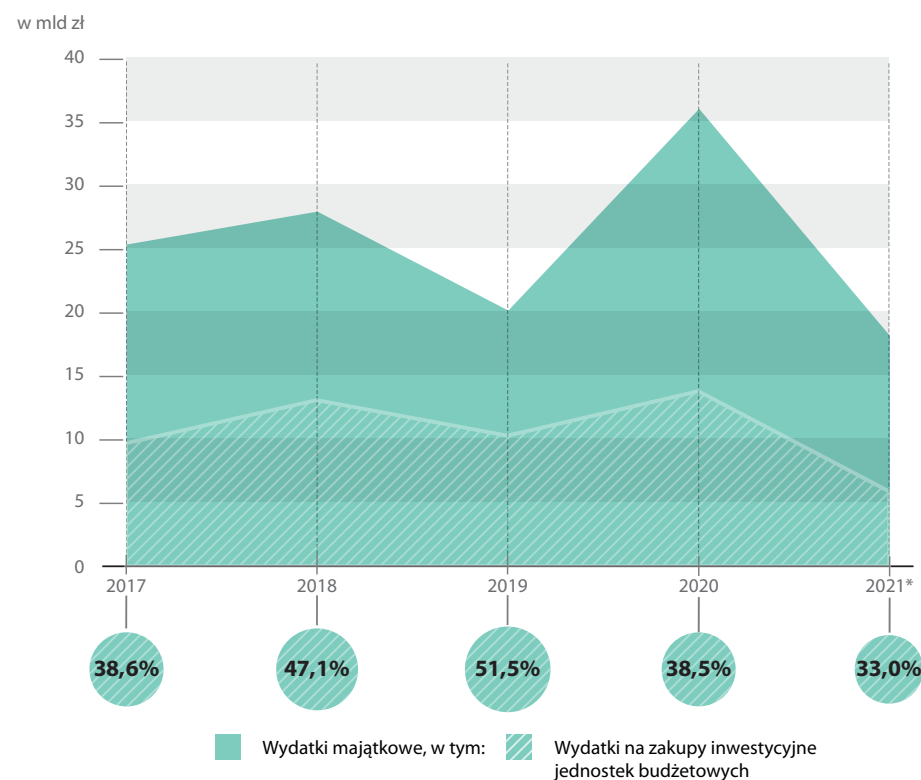
Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w ramach planu pracy przyjętego na 2021 r.

W latach 2017–2020 odnotowano sukcesywny wzrost wydatków budżetu państwa w grupie wydatki majątkowe². W okresie tym roczne nakłady na inwestycje wzrosły o ponad 10 mld zł (z 25,4 mld zł w 2017 r. do 36,1 mld zł w 2020 r.). Udział wydatków majątkowych w wydatkach budżetu państwa ogółem wynosił w tym okresie około 7% z wahaniami +/- dwa punkty procentowe. Trend ten załamał się jedynie w 2019 r. kiedy wydatki w tej grupie wyniosły niewiele ponad 20 mld zł, a ich udział w wydatkach ogółem obniżył się do poziomu niespełna 5%. Z kolei w roku 2021 r. na wydatki majątkowe planowano przeznaczyć środki w wysokości 40,4 mld zł, co stanowi 7,7% ogółu zaplanowanych na ten rok wydatków. Uwzględniając budżet środków europejskich nakłady poniesione na zwiększenie majątku jednostek stanowiły około 10% wydatków obu tych budżetów.

W strukturze wydatków majątkowych największy udział stanowią od lat wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

Infografika nr 1

Wydatki majątkowe jednostek budżetowych w latach 2017–2021



*według danych na koniec listopada 2021 r.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

¹ Z zastrzeżeniem, że dane z 2018 r. będą wykorzystane jedynie porównawczo oraz jako przedmiot analizy wykorzystania i wdrożenia składników majątku oraz wartości niematerialnych i prawnych, które zakupiono w 2019 r.

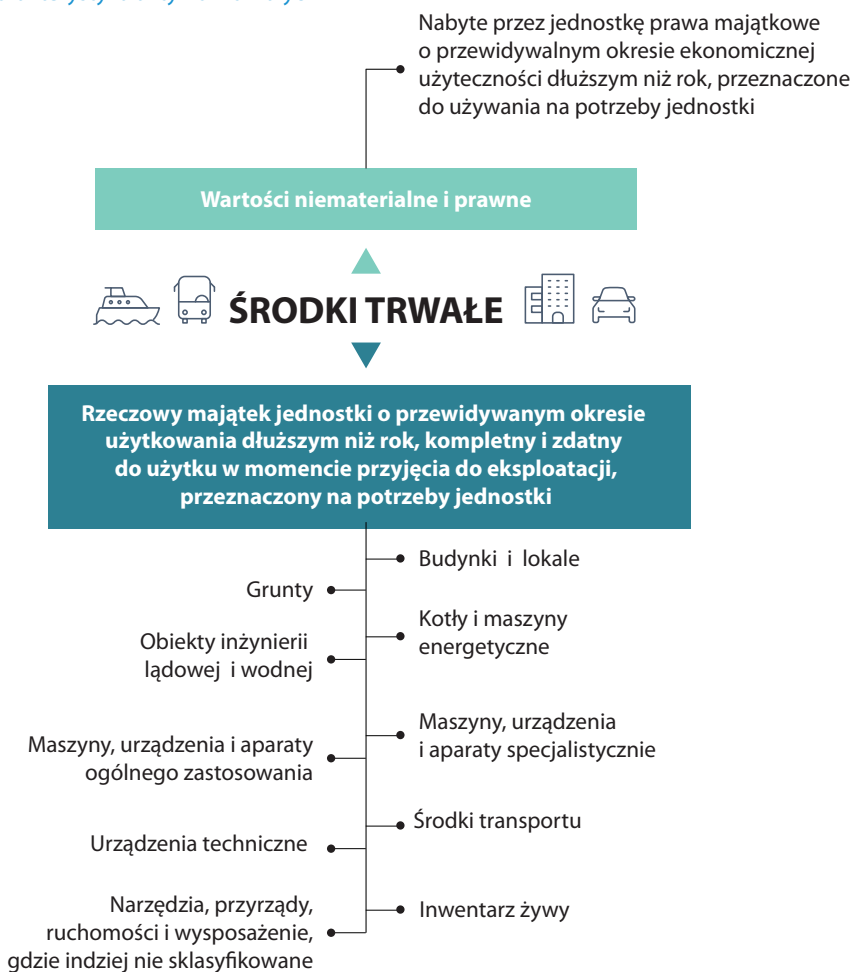
² Zgodnie z załącznikiem 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.) wydatki przypisane do danych paragrafów łączy się w grupy. Jedną z grup są *wydatki majątkowe*, na którą składają się wydatki ujęte w paragrafach 601 do 603, 605 do 608, 611 do 623, 625 do 636, 641 do 644, 651 do 659, 661 do 667, 669 i 680.

Zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych określono w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 44 ufp jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Natomiast same wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wydatków należy dokonywać w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Efektom poniesienia wydatków majątkowych przez jednostki budżetowe jest nabycie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, które umożliwiają im realizację powierzonych zadań. Poniesione przez państwowe jednostki budżetowe nakłady inwestycyjne nie tylko zwiększają majątek tych jednostek, ale także wpływają na wartość mienia Skarbu Państwa. Odzwierciedleniem stanu posiadanego majątku jest ewidencja księgowa i sprawozdania finansowe.

Definicje aktywów trwałych i środków trwałych określone zostały w ustawie o rachunkowości.

Infografika nr 2
Charakterystyka aktywów trwałych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Kolejnym istotnym elementem gospodarowania majątkiem jest inwentaryzacja. Zasady według jakich powinna zostać przeprowadzona zostały opisane w rozdziale 3 ustawy o rachunkowości.

Warto również zwrócić uwagę, że okres objęty kontrolą pokrywa się częściowo z utrzymującą się od marca 2020 r. pandemią COVID-19, której wybuch i skala nie tylko wpłynęły na sytuację finansowo-gospodarczą kraju, ale także w sposób szczególny powinny wpłynąć na racjonalność i celowość wydatkowania środków publicznych.

Obszar wydatkowania środków na wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych podlega badaniu w ramach rokrocznie prowadzonej kontroli budżetowej. Z uwagi na określone normy czasowe tej kontroli analizie poddawane są grupy wybranych wydatków w okresie danego roku, co nie pozwala na pełną analizę i weryfikację uzyskanych efektów. Nie jest również możliwa racjonalna ocena wykorzystania tych środków na przestrzeni lat. Analiza planów rzeczowo-finansowych jednostek objętych kontrolą budżetową w dwóch ostatnich latach wskazała na dość wysokie ryzyko nierzetelnego planowania wydatków majątkowych oraz niewłaściwe przygotowanie jednostek do realizacji zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Dodatkową przesłankę przeprowadzenia kontroli tego obszaru stanowią nieprawidłowości w ewidencjonowaniu i prezentacji majątku ujawnione przez Najwyższą Izbę Kontroli w wyniku trzech kontroli prawidłowości sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe.

Ponadto w okresie objętym kontrolą wprowadzono zmiany przepisów prawa dotyczące między innymi podniesienia progu wartości dla składników majątku kwalifikowanych do środków trwałych do 10 tys. zł na podstawie art. 16f ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz przepisów rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP.

Rzetelne planowanie zamierzeń inwestycyjnych sprzyja sprawnej ich realizacji oraz unikaniu realizacji niecelowych inwestycji, czy wielokrotnych istotnych zmian pierwotnych założeń. Z kolei, prawidłowo prowadzona ewidencja posiadanego majątku, a także rzetelne i cykliczne przeprowadzanie inwentaryzacji dostarcza zarządzającym kompletnych informacji o posiadanych zasobach oraz umożliwia racjonalne i efektywne gospodarowanie powierzonym mieniem. Sprzyja to racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych.

Z tych powodów Najwyższa Izba Kontroli za celowe uznała sprawdzenie, czy wydatki majątkowe jednostek budżetowych były realizowane w sposób gospodarny i służyły realizacji przypisanych im zadań.

2. OCENA OGÓLNA

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli ujawniła nieprawidłowości w wszystkich kontrolowanych obszarach, tj. planowaniu i realizacji wydatków majątkowych, ich ewidencji oraz zarządzaniu posiadanym majątkiem. Nieprawidłowości stwierdzone w urzędach wojewódzkich nie były jednak na tyle istotne lub rozległe żeby zakwestionować efektywność wydatkowania środków na inwestycje oraz zarządzanie posiadanym majątkiem. W przypadku ministerstw skala i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości zaważyły na ocenie negatywnej kontrolowanego obszaru.

Plan wydatków majątkowych na lata 2019–2021 wszystkich kontrolowanych urzędów wojewódzkich został rzetelnie przygotowany i zrealizowany. Zastrzeżeń Najwyższej Izby Kontroli nie wzbudziły również wprowadzane w trakcie roku zmiany, które były uzasadnione i wynikały z sytuacji, których nie można było przewidzieć na etapie tworzenia planu. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła natomiast proces planowania i wykonania planu wydatków majątkowych w latach 2019–2020 przez kontrolowane ministerstwa. W przypadku Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Sprawiedliwości (w zakresie części 37 – *Sprawiedliwość*) wynikało to ze skali i zakresu stwierdzonych w tym obszarze nieprawidłowości, które dotyczyły przede wszystkim nieuzasadnionego ujmowania zadań w planie wydatków majątkowych zarówno na etapie projektu czy ustawy budżetowej, jak również wprowadzanych w trakcie roku. Wynikało to z nierzetelnej identyfikacji potrzeb, czy też nierzetelnej kalkulacji środków niezbędnych na realizację planowanych zamierzeń. Do tego dochodziły elementy stwierdzonej przewlekłości postępowania. Łącznie w powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała ujęcie w planie wydatków Ministerstwa Finansów na lata 2019–2020 kwoty 27,2 mln zł, co stanowiło ponad 20% planu wydatków centrali Ministerstwa Finansów w tym okresie. W przypadku Ministerstwa Sprawiedliwości stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości dotyczyły blisko 1/3 kontrolowanych zadań.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli za nierzetelny uznała przyjęty w Ministerstwie Sprawiedliwości sposób zaplanowania na lata 2019–2021 wydatków majątkowych w wysokości 377 mln zł w części 15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*. Natomiast sposób wykonania planu tych wydatków w kwocie 136,5 mln zł w okresie objętym kontrolą, tj. realizacja wydatków przez sądy apelacyjne, a nie przez Ministerstwo Sprawiedliwości, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli jest sprzeczny z zasadami zarządzania finansami publicznymi oraz zaprzecza zasadzie przejrzystości finansów publicznych. W konsekwencji stan aktywów trwałych, prezentowany w sprawozdaniach finansowych Ministerstwa Sprawiedliwości, sądów apelacyjnych oraz w bilansie sporządzonym dla części 15 – *Sądy powszechne* nie odzwierciedla stanu faktycznego majątku tych jednostek. Co więcej przyjęte rozwiązanie istotnie utrudnia zarządzanie i kontrolę majątku tej części budżetowej.

Na podstawie badania szczegółowej próby wydatków majątkowych kontrolowanych urzędów wojewódzkich w wysokości 40,2 mln zł, która stanowiła blisko 1/3 wydatków majątkowych tych jednostek poniesionych w kontrolowanym okresie stwierdzono, że środki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, co do zasady, były wydatkowane w sposób celowy i efektywny. Niemniej jednak nieprawidłowości związane z realizacją wydatków majątkowych stwierdzono w czterech z pięciu urzędów, w tym w jednym przypadku (LUW w Lublinie) Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała celowość poniesionych wydatków w wysokości 22,3 tys. zł. Pozostałe nieprawidłowości stwierdzone w urzędach wojewódzkich dotyczyły przede wszystkim rzetelności, w tym terminowości działań związanych z odbiorem i przekazywaniem do użytkowania nabywanych środków trwałych, a także prowadzonej ewidencji środków trwałych.

Zakres, skala i istotność stwierdzonych nieprawidłowości są na tyle zróżnicowane, że nie pozwalają na jednolitą ocenę efektywności wydatków majątkowych poniesionych przez kontrolowane jednostki

Podstawą oceny celowości i efektywności dokonywania wydatków majątkowych w latach 2019–2020 przez ministerstwa było szczegółowe badanie 44 pozycji wydatków zrealizowanych w tym okresie przez te jednostki w łącznej wysokości 35,4 mln zł, co stanowiło ponad 25% ich wydatków majątkowych. W Ministerstwie Finansów zakwestionowano zasadność poniesienia wydatków na łączną kwotę 5,1 mln zł, w tym wydatki w wysokości 0,9 mln zł uznano za niecelowe, a pozostała kwota 4,2 mln zł dotyczyła wydatków poniesionych bez podstawy prawnej na rzecz jednostki podległej. W Ministerstwie Sprawiedliwości wydatki w łącznej kwocie 0,5 mln zł uznano za zbędne w momencie ich dokonywania. Odbiory składników majątku w obu ministerstwach zostały wykonane praktycznie bez zastrzeżeń. Niemniej jednak w Ministerstwie Finansów prawie co piąty weryfikowany składnik majątku został wprowadzony do ewidencji z opóźnieniem. Zidentyfikowano również przypadek kiedy nastąpiło to niemal po blisko roku. Nie uregulowano również terminu przyjęcia do użytkowania nabytych składników majątku. W Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdzono natomiast, że dokumenty przyjęcia środków trwałych do ich ewidencji wystawiane były w dacie zakupu środków trwałych, niezależnie od faktycznej daty przyjęcia składnika majątku do użytkowania. W konsekwencji amortyzacja i umorzenie naliczane były za okresy kiedy dany składnik nie był użytkowany. Analogiczne konsekwencje generują funkcjonujące w ramach komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów tzw. „magazyny podręczne”, gdzie przechowywane są m.in. składniki uznane w ewidencji za przekazane do użytkowania, podczas gdy faktycznie nie są wykorzystywane. Co więcej w magazynach tych przechowywane są również składniki majątku wycofane z eksploatacji.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach stwierdzono natomiast nieprawidłowości w zakresie zarządzania posiadanym majątkiem. Najliczniejsze nieprawidłowości dotyczyły gospodarowania rzeczowymi składnikami majątku i wystąpiły we wszystkich kontrolowanych jednostkach. Skala i rodzaj tych błędów były dość zróżnicowane, począwszy od błędów formalnych do naruszenia przepisów rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP. W trzech jednostkach (MUW w Krakowie, LUW w Lublinie oraz Ministerstwie Finansów) Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również naruszenie przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie inwentaryzacji. Istotne i liczne nieprawidłowości ujawnione przez Najwyższą Izbę Kontroli dotyczyły również sposobu prowadzenia ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych w Ministerstwie Finansów. Zastrzeżenia dotyczyły zarówno funkcjonalności systemu wykorzystywanego do prowadzenia ww. ewidencji, jak również kompletność samej ewidencji. Na 48 składników poddanych oględzinom, w przypadku aż 33 składników o łącznej wartości 18,2 mln zł ewidencja nie była kompletna i uniemożliwiała ustalenie miejsca ich użytkowania. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że więcej niż co trzeci składnik poddany oględzinom nie został oznaczony numerem inwentarzowym. Co więcej nie udało się ustalić miejsca użytkowania 28 z 55 składników zakupionych w 2017 r., których wartość inwentarzowa wynosiła 4,2 mln zł. Nie zidentyfikowano także elementów składowych zaewidencjonowanych systemów informatycznych czy sprzętu technicznego na łączną kwotę 6,9 mln zł zakupionych w latach 2003–2005. W wyniku powyższych ustaleń Najwyższa Izba Kontroli poddała w wątpliwość prawidłowość przeprowadzonej w 2020 r. inwentaryzacji składników majątku w Ministerstwie Finansów. Wolny od błędów nie był również obszar zarządzania majątkiem w Ministerstwie Sprawiedliwości, gdzie utrzymywano na stanie liczne składniki majątku, które wycofano z użytkowania.

Uwagę Najwyższej Izby Kontroli zwrócił również sposób zarządzania flotą samochodową Ministerstwa Finansów oraz wydatki przeznaczane na rozwój i utrzymanie struktury informatycznej resortu finansów.

Odmienne decyzje w sprawie użytkowania pojazdów w Ministerstwie podejmowały trzy komórki organizacyjne bez wyraźnego wskazania komórki odpowiadającej za wszystkie pojazdy Ministerstwa. Ustalenia kontroli wskazują również, że liczba pojazdów zaplecza transportowego Ministerstwa Finansów nie była do końca adekwatna do potrzeb resortu.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła także uwagę, na brak opracowanej koncepcji rozwoju i utrzymania struktury informatycznej Ministerstwa Finansów. Zadania związane z informatyzacją resortu finansów, na które w latach 2019–2020 Ministerstwo przeznaczyło około 1/3 swoich wydatków majątkowych, były realizowane przez trzy niezależne podmioty. Dodatkowo Ministerstwo na dość istotną skalę korzystało z „body leasingu”, tj. formy personalnego outsourcingu. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli rozproszenie realizacji tych zadań oraz różnorodność form ich finansowania³ nie tylko utrudnia przedstawienie kompleksowej informacji o ponoszonych na ten cel wydatkach, ale również rodzi istotne ryzyko nieefektywnego i niegospodarnego wydatkowania tych środków.

Zidentyfikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w większości przypadków nie mają wpływu na realizowane przez kontrolowane jednostki zadania, niemniej jednak w przypadku ministerstw w istotny sposób wpływają na rzetelność, w tym przejrzystość prezentowanych przez nie informacji o stanie majątku, co w konsekwencji utrudnia zarządzanie i może przyczynić się do nieefektywnego wykorzystania posiadanych zasobów. Źródłem tych nieprawidłowości były co do zasady: niewłaściwa organizacja pracy, problemy związane z komunikacją wewnętrzną w jednostkach, brak regulacji wewnętrznych oraz nieskutecznie funkcjonujące mechanizmy kontrolne.

³ Wydatki Ministerstwa Finansów na zakup oraz modyfikację systemów informatycznych i oprogramowania ujmowane były jako wydatki majątkowe oraz wydatki bieżące czy też dotacje.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W kontrolowanych ministerstwach wydatki majątkowe były planowane w trzech częściach budżetowych, a realizowane przez te jednostki w ramach dwóch części budżetowych

Zarówno Minister Finansów, jak i Minister Sprawiedliwości są dysponentami więcej niż jednej części budżetowej. W Ministerstwie Finansów planowano i realizowano wydatki majątkowe w ramach jednej części budżetowej: część 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, natomiast w Ministerstwie Sprawiedliwości planowano wydatki majątkowe w dwóch częściach budżetowych: 15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości* oraz 37 – *Sprawiedliwość*, realizując wydatki majątkowe tylko z części 37.

Każdy z wojewodów jest dysponentem odrębnej części budżetowej, zatem w kontrolowanych urzędach wojewódzkich wydatki majątkowe były planowane i realizowane w ramach części budżetowych właściwych dla danego województwa.

Minister Sprawiedliwości planował wydatki w części 15/01, pomimo braku możliwości dokonywania wydatków w tej części budżetowej

Minister Sprawiedliwości nierzetelnie zaplanował na lata 2019–2021 dokonywanie wydatków majątkowych w wysokości 377 mln zł z części budżetowej 15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*, gdyż dla części budżetowej 15/01 nie został otworzony rachunek bankowy, z którego mogły być dokonywane wydatki. Plan wydatków majątkowych z części 15/01 przenoszony był do części 15/02–15/12, których dysponentami są Dyrektorzy Sądów Apelacyjnych. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości lub osoby upoważnione podpisywali umowy dotyczące dostaw towarów lub usług do Ministerstwa Sprawiedliwości, zaciągając zobowiązania w ciężar planu finansowego części 15 – *Sądy powszechne*. Płatności wynikające z tych umów dokonywane były przez sądy apelacyjne ze środków części 15/02–15/12, pomimo że sądy apelacyjne, nie uczestniczyły w samej procedurze zakupowej, jak również nie otrzymywały towarów ani usług przewidzianych w tych umowach, gdyż były one wykorzystywane przez Ministerstwo Sprawiedliwości do realizacji zadań tej jednostki, w tym do prowadzenia rejestrów sądowych.

W efekcie zaburzona została zasada przejrzystości finansów publicznych, wskazująca na potrzebę prezentacji danych i informacji w sposób transparentny i czytelny, który odzwierciedla określony podział zadań i kompetencji oraz umożliwia ich ocenę przez Parlament i opinię publiczną⁴. [str. 28, 29]

Potrzeby inwestycyjne sześciu z siedmiu kontrolowanych jednostek były wyższe niż środki przyznane w ramach limitu wydatków

W obu kontrolowanych ministerstwach oraz w trzech urzędach wojewódzkich (MUW w Krakowie, PUW w Białymstoku, PUW w Gdańsku) środki przyznane przez Ministra Finansów w ramach limitów wydatków były niższe niż wartość potrzeb inwestycyjnych zgłoszonych przez komórki organizacyjne urzędów w ramach procesu planowania. W LUW w Lublinie i WUW w Poznaniu przyjęto natomiast zasadę, że przed otrzymaniem informacji o limicie wydatków na dany rok budżetowy nie zgłaszano potrzeb inwestycyjnych. W urzędach tych projekt planu rzeczowo-finansowego sporządzono na podstawie wstępnego limitu i plan ten był również planem inwestycji jakie zamierzano sfinansować z wydatków określonych w usta-

⁴ Na problem braku rzetelności danych sprawozdawczych oraz zachowania zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w Informacji o wynikach kontroli *Pravidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe* (Nr ewid. 15/2020/P/19/009/KBF) oraz Informacji o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2019 r.* (Nr ewid. 136/2020/P/20/001/KPB).

wie budżetowej. Mimo to w WUW w Poznaniu limit przyznany na rok 2021 okazał się zbyt niski dla zapewnienia środków na realizację wszystkich zadań inwestycyjnych. [str. 28, 37, 38]

W MUW w Krakowie oraz w LUW w Lublinie wprowadzono sformalizowane procedury tworzenia planów inwestycyjnych oraz kryteria oceny zgłaszanych zadań inwestycyjnych. W PUW w Białymstoku zgłoszone projekty (poza projektami dotyczącymi przejść granicznych) podlegały ocenie przez pięcioosobowy zespół, jednak ocena zadań inwestycyjnych nie opierała się na określonych kryteriach z przyporządkowaną wagą i ich oceną punktową. W pozostałych urzędach wojewódzkich oraz w obu ministerstwach proces planowania wydatków inwestycyjnych opierał się na wypracowanych praktykach, nie przyjęto również szczegółowych kryteriów oceny projektów inwestycyjnych, czy nadawania im priorytetów.

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie sporządzano planów wieloletnich. [str. 27, 28, 38, 39]

W Ministerstwie Finansów oraz Ministerstwie Sprawiedliwości w zakresie części 37 w latach 2019-2020 zrezygnowano łącznie z realizacji 42 planowanych inwestycji o łącznej wartości 58,4 mln zł, spośród których szczegółowym badaniem objęto 32 zadania o łącznej wartości 53,7 mln zł. W 18 przypadkach stwierdzono, że zadania te zostały nierzetelnie zaplanowane, co skutkowało koniecznością rezygnacji z ich realizacji. Łączna wartość planowanych wydatków na te zadania wynosiła 29,8 mln zł. Ponadto Ministerstwo Sprawiedliwości źle rozpoznało potrzeby w zakresie dwóch zadań, włączonych do planu wydatków majątkowych w 2019 r. i 2020 r. w części 37, jako zadania finansowane z budżetu środków europejskich. Oba te zadania zostały ostatecznie zrealizowane ze środków bieżących. W 12 przypadkach rezygnację z realizacji zadań uznano za uzasadnioną. [str. 29-31]

W urzędach wojewódzkich stwierdzono tylko jeden przypadek nierzetelnego planowania zadania. W PUW w Gdańsku w planie wydatków majątkowych ujęto zadanie o wartości 220 tys. zł, mimo że powinno ono zostać zaplanowane i sfinansowane z wydatków bieżących jednostki. [str. 40]

W kontrolowanych urzędach wojewódzkich, w Ministerstwie Finansów oraz w Ministerstwie Sprawiedliwości w zakresie części 37 wystąpiło łącznie 90 przypadków zmniejszenia wartości planowanych wydatków w trakcie realizacji zadania. Kontrolą objęto łącznie 35 takich zadań. W urzędach wojewódzkich skontrolowano 23 zmniejszenia planu na łączną kwotę 5,6 mln zł i stwierdzono, że zmiany te były celowe. W ministerstwach kontrolą objęto 12 przypadków zmniejszenia planu na łączną kwotę 20 mln zł. W 10 przypadkach stwierdzono, że zmiany te były zasadne. Dla dwóch zadań w Ministerstwie Finansów nie udokumentowano procesu szacowania planowanej wartości wydatków na te zadania. W trakcie realizacji wartość tych zadań uległa zmniejszeniu z kwoty 5,2 mln zł do 0,5 mln zł, co świadczy o nie w pełni rzetelnym zaplanowaniu tych zadań. [str. 31, 32, 41]

Tylko w dwóch urzędach wojewódzkich wprowadzono procedury tworzenia planów inwestycyjnych. W żadnej jednostce nie tworzą planów wieloletnich

Nierzetelne planowanie było jedną z istotnych przyczyn rezygnacji z zadań w ministerstwach

Zmniejszenia planu wydatków były w większości uzasadnione

Zwiększenia planu wydatków na zaplanowane zadania były w większości uzasadnione

W objętych kontrolą urzędach wojewódzkich, w Ministerstwie Finansów oraz w Ministerstwie Sprawiedliwości w zakresie części 37 zwiększono plan wydatków łącznie dla 51 zadań. Szczegółowemu badaniu poddano łącznie 36 zadań. W urzędach wojewódzkich kontrolą objęto 24 przypadki zwiększeń o łącznej wartości 11,2 mln zł stwierdzając, że były one zasadne. W ministerstwach w 11 na 12 objętych kontrolą przypadków zwiększeń planu badanie wykazało, że były one zasadne. Jako nierzetelnie zaplanowane oceniono jedno zadanie w Ministerstwie Sprawiedliwości (w zakresie części 37), gdzie złe rozpoznanie potrzeb jednostki na etapie planowania skutkowało koniecznością zwiększenia planu wydatków na to zadanie o 101,5%, to jest o kwotę 4,9 mln zł. [str. 32, 33, 41]

Jedynie w dwóch przypadkach stwierdzono brak zasadności wprowadzenia nowych zadań do planu

W okresie od 2019 r do końca I półrocza 2021 r. kontrolowane urzędy wojewódzkie, Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Sprawiedliwości w zakresie części 37, wprowadziły do planów inwestycyjnych 296 nowych zadań, na które zamierzały wydatkować środki w wysokości 145,5 mln zł. W urzędach wojewódzkich kontrolą objęto 61 nowych zadań o wartości 13,7 mln zł, charakter tych zadań wskazywał, że nie można było ująć ich w pierwotnym planie wydatków. W ministerstwach kontrolą objęto 11 nowych zadań o łącznej wartości 19,3 mln zł. W dwóch przypadkach na łączną kwotę 7,5 mln zł stwierdzono, że zostały one wprowadzone do planu finansowego Ministerstwa Finansów wyłącznie w celu ujęcia ich w wykazie wydatków niewygasających, gdyż w momencie dokonania zmian w planie wydatków inwestycyjnych Ministerstwo Finansów nie miało możliwości ich realizacji do końca roku budżetowego. [str. 34, 35, 42]

Kontrolowane podmioty dopełniły obowiązków informacyjnych i uzyskały zgody Ministra Finansów

Wszystkie objęte kontrolą jednostki informowały Ministra Finansów o zmianach w planach wydatków majątkowych oraz uzyskały wymagane zgody wynikające z art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Uzyskały zgodę w przypadkach zmian planów wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł, a planowanych wydatków na inwestycje budowlane bez względu na kwotę. O przeniesieniach wydatków majątkowych dokonanych poniżej tej kwoty dysponenti części budżetowych informowali niezwłocznie Ministra Finansów. W przypadku wydatków na inwestycje budowlane wszystkie przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu tych wydatków dokonano za zgodą Ministra Finansów. [str. 36, 42]

W jednej z siedmiu kontrolowanych jednostek nie w pełni wykonano plan wydatków majątkowych

W Ministerstwie Finansów nie zrealizowano 13 z 85 zadań zaplanowanych do realizacji w latach 2019–2020, przy czym 12 z tych zadań dotyczyło planu na rok 2020. Jedną z przyczyn niepełnej realizacji planu wydatków majątkowych było nierzetelne rozpoznanie możliwości realizacji zadań wprowadzonych do planu w trakcie 2020 r., co skutkowało ujęciem w planie zadań, których realizacja była w tym roku niemożliwa. W przypadku ośmiu niezrealizowanych w 2020 r. zadań do wydatków niewygasających z końcem roku budżetowego przeniesiono kwotę 13 mln zł (co stanowiło 93% kwoty planowanej na te zadania). Objęte kontrolą urzędy wojewódzkie oraz Ministerstwo Sprawiedliwości w zakresie części 37 prawidłowo wykonały plany wydatków majątkowych na lata 2019–2020. [str. 36, 42, 43]

W Ministerstwie Finansów nie dokonano blokady wydatków na kwotę 54,4 tys. zł dotyczącej zadania, którego realizacji zaniechano. Ponadto z opóźnieniem dokonano blokady wydatków zaplanowanych na realizację trzech zadań, w łącznej kwocie 483,3 tys. zł. W PUW w Gdańsku nie zablokowano wydatków w wysokości 88,7 tys. zł. W pozostałych urzędach wojewódzkich oraz w Ministerstwie Sprawiedliwości w zakresie części 37 prawidłowo dokonywano blokad wydatków. [str. 36, 37, 43]

W dwóch jednostkach nieprawidłowo dokonano blokad środków

W Ministerstwie Sprawiedliwości nie dokonywano żadnych wydatków z części 15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*. Zaplanowane na lata 2019–2020 wydatki (124,1 mln zł) przeniesiono do części 15/02–15/12 – *Sądy apelacyjne* w łącznej kwocie 122,5 mln zł tj. 98,7% planu według ustawy budżetowej. Łącznie ze środków tych poniesiono wydatki na realizację 19 z 28 pierwotnie planowanych zadań oraz trzech zadań utworzonych w trakcie trwania roku budżetowego. Pozostałe środki ujęte w planie wydatków części 15/01 na lata 2019–2020 zostały zablokowane lub przeznaczone na przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19. Do końca pierwszego półrocza 2021 r. z planu wydatków części 15/01 do planów wydatków sądów powszechnych przeniesiono kwotę 14,1 mln zł (z 252,9 mln zł według ustawy budżetowej) na realizację trzech zadań pierwotnie ujętych w planie finansowym Ministra Sprawiedliwości w części 15/01. [str. 37]

Minister Sprawiedliwości nie realizował planowanych wydatków inwestycyjnych w części 15/01

W latach 2019–2020 Ministerstwo Finansów około 1/3 wydatków majątkowych przeznaczyło na zakup oraz modyfikację systemów informatycznych oraz oprogramowania. Zadania z zakresu informatyzacji resortu finansów realizowała w tym okresie także spółka Aplikacje Krytyczne, która otrzymała dotacje na swoją działalność w wysokości 51,1 mln zł. Ponadto z dniem 1 stycznia 2021 r. nastąpiły zmiany organizacyjne dotyczące kompetencji w zakresie usług IT w resorcie finansów, obejmujące wyznaczenie Centrum Informatyki Resortu Finansów (CIRF) jako informatycznego centrum usług wspólnych resortu finansów, do końca października 2021 r. nie opracowano jednak zasad współpracy pomiędzy jednostkami resortu finansów w tym zakresie. W efekcie w badanym okresie zadania i projekty związane z zapewnieniem infrastruktury informatycznej Ministerstwa Finansów realizowane były zarówno przez samo Ministerstwo, jak również przez CIRF i spółkę Aplikacje Krytyczne. Ministerstwo korzystało również z pozyskiwania specjalistów w zakresie informatyzacji w formie „body leasingu”. [str. 44–46]

Brak zasad współpracy w realizacji zadań związanych z informatyzacją resortu finansów

W Ministerstwie Finansów odmienne decyzje dotyczące nabycia lub wymiany samochodów oraz form pozyskania nowych pojazdów podejmowały niezależnie od siebie trzy różne komórki organizacyjne. Dodatkowo decyzje te w części były oparte na analizie niezaktualizowanej od 2016 r., pomimo dynamicznych zmian na rynku motoryzacyjnym, dotyczącej opłacalności różnych form pozyskania środków transportu. W Ministerstwie nie opracowano zasad nabywania pojazdów. W efekcie część samochodów była kupowana przez Ministerstwo, część najmowana długoterminowo bez możliwości późniejszego wykupu. Ponadto z uwagi na niskie przebiegi roczne samochodów wykorzystywanych do bieżącej obsługi jednostki uznano, że nie były one wykorzystywane efektywnie – były zbyt liczne w stosunku do potrzeb. [str. 46–49]

Brak aktualnych analiz i spójnej koncepcji zarządzania flotą samochodową w Ministerstwie Finansów

System dokonywania zakupów z części 15 przez Ministerstwo Sprawiedliwości był niewłaściwy

Zakupy inwestycyjne realizowane na potrzeby Ministerstwa Sprawiedliwości finansowane z części 37 dokonywane były i opłacane przez Ministerstwo, natomiast zakupy inwestycyjne finansowane z części 15 – *Sądy powszechne* dokonywane były przez Ministerstwo, jednak opłacane były przez jednostki podległe – sądy apelacyjne. Przyjęty system skutkowało niecelowym i nierzetelnym zaciąganiem zobowiązań przez Ministra Sprawiedliwości lub osoby przez niego upoważnione w ciężar planów finansowych sądów apelacyjnych, bez weryfikacji czy takie zaciągnięcie zobowiązania spowoduje przekroczenie planu wydatków tych jednostek na dzień podpisania umowy, koniecznością zapłaty przez sądy apelacyjne za towary lub usługi, których sądy nie otrzymały, gdyż zostały one dostarczone do Ministerstwa oraz nierzetelnym wykazaniem stanu aktywów trwałych w sprawozdaniach finansowych Ministerstwa Sprawiedliwości, sądów apelacyjnych oraz w bilansie sporządzonym dla części 15. [str. 49–51]

Wydatki ministerstw na kwotę 5,6 mln zł zostały poniesione nieprawidłowo

Szczegółowym badaniem w zakresie celowości i efektywności wydatków majątkowych objęto 44 pozycje wydatków zrealizowanych przez ministerstwa w części 19 i 37 w latach 2019–2020 o łącznej wartości 35,4 mln zł, co stanowiło 25,3% wydatków majątkowych kontrolowanych ministerstw. Próba objęła 27 pozycji wydatków Ministerstwa Finansów o wartości 21 mln zł oraz 17 wydatków inwestycyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie części 37, o wartości 14,4 mln zł. W Ministerstwie Finansów za niecelowe uznano trzy wydatki w łącznej kwocie 0,9 mln zł, ponadto stwierdzono, że wydatki w kwocie 4,2 mln zł poniesiono na rzecz jednostki podległej bez podstawy prawnej. W Ministerstwie Sprawiedliwości zrealizowano wydatki w łącznej kwocie 0,5 mln zł, które nie były niezbędne w bieżącej działalności w momencie ich dokonywania. Ponadto w Ministerstwie tym w niejednorodny sposób klasyfikowano wydatki związane z nabyciem licencji na oprogramowanie oparte na programach typu *open-source*, udzielanych na okresy dłuższe niż 12 miesięcy. Wydatki te były w dokonywane zarówno jako wydatki majątkowe, jak i wydatki bieżące, pomimo że zakres świadczeń był jednakowy. [str. 51–54]

Wydatki majątkowe urzędów wojewódzkich były dokonywane w większości prawidłowo

Kontrolą w zakresie celowości i efektywności objęto wydatki majątkowe pięciu urzędów wojewódzkich o wartości 40,2 mln zł, co stanowiło 28,1% wydatków inwestycyjnych tych jednostek w okresie od początku 2019 r. do końca I półrocza 2021 r. Wydatki te, z wyjątkiem zrealizowanych w jednym urzędzie wojewódzkim, uznano za celowe, a ich poniesienie było związane z osiągnięciem celów urzędów. Wydatki na zakupy na rzecz innych jednostek były dokonywane zgodnie z przepisami i w sposób celowy.

Nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków na inwestycje stwierdzono w LUW w Lublinie. Dotyczyły one niecelowego wydatkowania kwoty 22,3 tys. zł związanej z realizacją jednej inwestycji i polegały na zleceniu i opłaceniu usług, których wykonanie było przewidziane we wcześniej zawartych umowach. W trakcie realizacji tej inwestycji nie przeprowadzono rzetelnej weryfikacji wniosków wykonawcy o zwiększenie wynagrodzenia w związku ze zmianą sposobu realizacji jednego z zadań oraz zmianą przepisów dotyczących wysokości minimalnego

wynagrodzenia za pracę i minimalnej stawki godzinowej, w wyniku których zwiększono wartość umowy o 664 tys. zł. Ponadto w urzędzie tym stwierdzono przypadki sfinansowania z wydatków bieżących, zamiast z wydatków majątkowych, zakupów środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, których wartość początkowa przekraczała 10 tys. zł, w łącznej wartości 0,1 mln zł. [str. 55–57]

Szczegółowe badanie w zakresie prawidłowości odbioru i niezwłocznego przekazania do użytkowania składników majątku kontrolowanych ministerstw przeprowadzono na tej samej próbie co celowość i efektywność dokonanych wydatków majątkowych. Kontrola wykazała, że odbiory zakupionych składników majątkowych były przeprowadzane i dokumentowane prawidłowo, za wyjątkiem jednego przypadku stwierdzonego w Ministerstwie Sprawiedliwości, gdy na protokole odbioru i na fakturze wskazano nieprawidłową nazwę zakupionej licencji, chociaż licencja została dostarczona zgodnie z umową. [str. 57, 58]

W ministerstwach nieprawidłowo dokumentowano moment przyjęcia składników majątkowych do użytkowania. W Ministerstwie Finansów stwierdzono, że w 13 przypadkach na 63 objętych próbą składników majątku, dokumenty OT wystawiono z opóźnieniem, a tym samym ze zwłoką wprowadzono wartość składników majątkowych do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych. Natomiast w Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdzono, że dokumenty OT wystawiano w dacie zakupu środków trwałych, a nie w momencie przekazania ich do użytkowania. [str. 58, 59]

W Ministerstwie Finansów funkcjonowały nieformalne „magazyny podręczne”, w których przechowywane były zakupione składniki aktywów, które nie były objęte ewidencją magazynową Ministerstwa. Rodzi to ryzyko niegospodarnego i nieefektywnego wykorzystania majątku, w tym upływu okresu gwarancji przed rozpoczęciem użytkowania składników majątkowych. Ponadto znajdujące się w tych magazynach mienie Ministerstwa Finansów przechowywane było bez odpowiedniego nadzoru i kontroli. [str. 59, 60]

Kontrolą w zakresie prawidłowości odbioru i niezwłocznego przekazania do użytkowania objęto wydatki majątkowe pięciu urzędów wojewódzkich o wartości 29,7 mln zł, co stanowiło 28,1% wydatków inwestycyjnych tych jednostek w latach 2019–2021 (do 30 czerwca). Odbiory zakupionych składników majątkowych zostały w większości przeprowadzone i udokumentowane prawidłowo. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w MUW w Krakowie, gdzie część świadczeń określonych w umowie została zrealizowana po terminie oraz w LUW w Lublinie, gdzie nie przeprowadzono rzetelnej weryfikacji dokumentacji projektowej na realizację jednej inwestycji. [str. 60, 61]

W większości przypadków zakupione składniki majątku badanych urzędów wojewódzkich wprowadzono do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono jednak w trzech z pięciu kontrolowanych urzędów. W MUW w Krakowie jeden dokument OT wystawiono w miesiącu poprzedzającym miesiąc

Odbiory składników majątku w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości zostały dokonane prawidłowo

W ministerstwach w części przypadków nieprawidłowo wystawiano dokumenty OT

W Ministerstwie Finansów funkcjonowały nieformalne magazyny sprzętu

Odbiory składników majątku w urzędach wojewódzkich zostały w większości dokonane prawidłowo

W urzędach wojewódzkich wystąpiły przypadki nieprawidłowego wystawienia dokumentów OT

faktycznego przyjęcia środka trwałego (daty jego odbioru od dostawcy), natomiast w trzech przypadkach dokumenty OT zostały wystawione po upływie od pięciu do siedmiu miesięcy od daty odbioru środków trwałych. Sześć składników majątku PUW w Białymstoku wprowadzono na podstawie dokumentów OT do ewidencji środków trwałych w następnym miesiącu lub kolejnych miesiącach po przekazaniu ich do użytkownika. W LUW w Lublinie pięć dowodów przyjęcia środka trwałego do użytkownika wystawiono w następnym miesiącu po przekazaniu składników majątkowych do użytkownika. [str. 61, 62]

Większość zakupionych przez urzędy wojewódzkie składników majątkowych niezwłocznie przekazano do użytkowania

W większości kontrolowanych urzędów wojewódzkich nabyte składniki majątku były zdadne do użytkowania przy ich odbiorze w jednostce i zostały niezwłocznie przekazane do użytkowania, a użytkownicy zostali przeszkoleni w zakresie używania sprzętu lub funkcjonalności. Jedynie w przypadku zakupów sprzętu dokonywanych przez MUW w Krakowie na potrzeby Straży Granicznej ich przekazanie nastąpiło po upływie od 48 do 251 dni, licząc od momentu ich odbioru od dostawców i potwierdzenia tym samym ich zdatności do użytkowania. Przeprowadzone oględziny potwierdziły, że zakupione składniki aktywów objęte próbą były wykorzystywane na potrzeby urzędów oraz prawidłowo oznaczone. [str. 62]

Zakupione składniki aktywów w ministerstwach klasyfikowano prawidłowo

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości ujęcia w ewidencji składników majątku objęto 44 pozycje wydatków zrealizowanych przez ministerstwa w części 19 i 37 w latach 2019 i 2020 o łącznej wartości 35,4 mln zł, co stanowiło 25,3% wydatków majątkowych tych części budżetu państwa. Objęte próbą środki trwałe były zaliczane do właściwych kategorii środków trwałych, zgodnie z Klasyfikacją Środków Trwałych i nadawano im właściwe stawki amortyzacyjne. [str. 62, 63]

System ewidencji środków trwałych Ministerstwa Finansów nie zapewniał właściwej ochrony danych a część danych w tym systemie była niekompletna lub nieaktualna

Do ewidencji środków trwałych i wnip w Ministerstwie Finansów wykorzystywany był system finansowo-księgowy, który nie umożliwiał ograniczenia uprawnień poszczególnych użytkowników tego systemu, a ponadto zapisy tego systemu były nietrwałe, gdyż system nie zabezpieczał danych przed modyfikacją ani usunięciem. [str. 63]

Dane wprowadzone do systemu, dotyczące miejsca użytkowania środków trwałych oraz osób odpowiedzialnych, w 33 na 48 badanych składników nie pozwalały na wiarygodne ustalenie kto i w jakiej lokalizacji użytkuje te składniki majątkowe, nie funkcjonowały również żadne inne urzędnictwa ewidencyjne pozwalające na ustalenie tych danych. Część środków trwałych nie była przy tym oznaczona numerami inwentarzowymi, co w wielu przypadkach nie pozwalało na jednoznaczną identyfikację obiektów inwentarzowych.

W trzech przypadkach numer inwentarzowy został nadany zespołom składników lub systemom informatycznym wraz z infrastrukturą. W efekcie nie było możliwości identyfikacji miejsca przechowywania większości składników majątkowych wchodzących w skład tych systemów i zespołów ani ustalenia czy składniki te zostały zlikwidowane.

Powyższe ustalenia wskazują, że inwentaryzacja środków trwałych przeprowadzona drogą spisu z natury w 2020 r. mogła zostać przeprowadzona nie w pełni rzetelnie. [str. 63–69]

Do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych w Ministerstwie Sprawiedliwości były wprowadzane tylko niektóre zakupione i użytkowane przez tę jednostkę składniki aktywów trwałych. Ewidencją objęto wyłącznie aktywa zakupione ze środków części budżetowej 37 – *Sprawiedliwość*. Majątek kupowany na potrzeby działalności Ministerstwa Sprawiedliwości związanej z sądownictwem powszechnym i użytkowany przez Ministerstwo nie był ujmowany w ewidencji Ministerstwa, nie został również ujęty w ewidencji żadnej innej jednostki sektora finansów publicznych. Przyjęty system zakupów finansowanych ze środków części 15 – *Sądy powszechne* powodował, że ewidencja środków trwałych i wnip w Ministerstwie była niekompletna, sprawozdania finansowe, zarówno Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i sądów apelacyjnych oraz bilans części 15 były sporządzone nieprawidłowo, a w przyszłości jednakowe składniki majątkowe, zakupione w ramach tej samej umowy, zostaną wycenione w różnych wartościach, co również zaburzy obraz sytuacji majątkowej Ministerstwa. [str. 70, 71]

Składniki aktywów zakupione przez pięć kontrolowanych urzędów wojewódzkich w większości prawidłowo zaklasyfikowano według Klasyfikacji Środków Trwałych, nadano im prawidłowe stawki amortyzacyjne i ujęto w księgach rachunkowych na właściwych kontach księgowych. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w PUW w Gdańsku oraz WUW w Poznaniu. W PUW w Gdańsku do ewidencji środków trwałych przyjęto 22 składniki majątkowe przed datą faktycznego rozpoczęcia ich użytkowania, co wpłynęło za zawyżenie wykazanych kosztów amortyzacji w 2019 i 2020 r. Natomiast w WUW w Poznaniu z opóźnieniem rozliczono koszty inwestycji i przyjmowano do ewidencji wytworzone środki trwałe, naruszając zasadę prowadzenia ksiąg rachunkowych rzetelnie i na bieżąco. W efekcie wykazano zaniżone koszty amortyzacji w latach 2019 i 2020. Jednocześnie w PUW w Gdańsku w 22 przypadkach zakwalifikowano składniki aktywów do kategorii niezgodnej z klasyfikacją środków trwałych. [str. 73, 74]

Łączna wartość majątku trwałego kontrolowanych ministerstw wzrosła w latach 2019–2020 ponad dwukrotnie. Wzrost ten był spowodowany głównie przyjęciem w 2020 r. na stan Ministerstwa Finansów środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przekazanych przez Główną Inspekcję Transportu Drogowego, o łącznej wartości 1 711 287,9 tys. zł, w związku z przejęciem przez Ministerstwo części zadań oraz przekazaniem przez spółkę Aplikacje Krytyczne do Ministerstwa Finansów autorskich praw majątkowych do oprogramowania wytworzonego na zlecenie Ministerstwa Finansów, o łącznej wartości 24 325,5 tys. zł. [str. 74, 75]

Brak wiarygodnych danych o majątku, którym dysponuje Ministerstwo Sprawiedliwości

Zakupione składniki aktywów w urzędach wojewódzkich w większości zaklasyfikowano prawidłowo

Majątek Ministerstwa Finansów wzrósł głównie w wyniku przejęcia zadań i aktywów od Generalnej Inspekcji Transportu Drogowego

W Ministerstwie Sprawiedliwości nie prowadzono odpowiedniej ewidencji analitycznej do konta „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”

W Ministerstwie Sprawiedliwości w latach 2019–2020 nie była prowadzona ewidencja analityczna do konta 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)*, pozwalająca na ustalenie kosztów inwestycji na poszczególne rodzaje obiektów środków trwałych wraz z ustaleniem źródeł ich finansowania, jednak ewidencja taka została utworzona w trakcie kontroli. W Ministerstwie Finansów ewidencja środków trwałych w budowie prowadzona była prawidłowo. W żadnym z ministerstw nie wystąpiły inwestycje zaniechane. [str. 79]

Ewidencja magazynowa w ministerstwach nie odzwierciedlała rzeczywistego stanu zapasów

W obu ministerstwach prowadzono magazyny zapasów na bieżące potrzeby jednostek. W Ministerstwie Finansów ustalono, że stany zapasów wynikające z ewidencji magazynowej nie odpowiadały faktycznym stanom zapasów w magazynie, gdyż w ewidencji magazynowej nie ujmowano zwrotów materiałów do magazynu, dokonywanych przez pracowników Ministerstwa. W efekcie stan ewidencyjny zapasów był zaniżony.

W Ministerstwie Sprawiedliwości ewidencją magazynową nie objęto sprzętu komputerowego (o wartości jednostkowej niższej niż 10 tys. zł), który został zakupiony, a nie był wydany do użytkowania ani nowych mebli, do czasu wydania ich do użytkowania. Ponadto w Ministerstwie tym nie przeprowadzono oceny przydatności zapasów, które nie wykazywały rozchodu przez kilka lat, a były wykorzystywane sporadycznie jako rekwizyt przy wydarzeniach edukacyjnych i promocyjnych. [str. 79–81]

W obu ministerstwach inwentaryzację przeprowadzono nie w pełni prawidłowo

W kontrolowanych ministerstwach prawidłowo uregulowano w przepisach wewnętrznych kwestie związane z przeprowadzeniem inwentaryzacji. Stwierdzono jednak, że w latach 2019–2020, Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości nie wydawał zarządzeń w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji oraz nie powoływał komisji inwentaryzacyjnej do jej przeprowadzenia, pomimo, że był do tego zobowiązany przepisami instrukcji inwentaryzacyjnej. [str. 81, 82]

W Ministerstwie Finansów w 2019 r. nie objęto corocznym spisem z natury środków trwałych, które nie znajdują się na terenie strzeżonym, przeprowadzenia inwentaryzacji tych środków trwałych nie planowano także w 2021 r. Ponadto w Ministerstwie Finansów podczas inwentaryzacji w drodze spisu z natury przeprowadzonej w 2020 r. nie wydrukowano arkuszy spisowych w przypadku składników majątku spisanych drogą elektroniczną, a tym samym nie udokumentowano w sposób rzetelny przeprowadzonej inwentaryzacji. Ponadto wątpliwości co do rzetelnego przeprowadzenia inwentaryzacji w 2020 r. budzi fakt, że nie wykazała ona braków w majątku Ministerstwa Finansów, którego Najwyższa Izba Kontroli nie zidentyfikowała – częściowo został zlikwidowany lub był nieużytkowany. [str. 82, 83]

W związku z weryfikacją prawidłowości przeprowadzonej inwentaryzacji w Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdzono, że część składników majątkowych nie jest użytkowana przez to Ministerstwo, a mimo to te składniki majątkowe nie zostały poddane ocenie co do ich przydatności i nie zostały zagospodarowane, a zamiast tego są przechowywane w wynajmowanym magazynie, co rodzi dodatkowe koszty dla Ministerstwa. [str. 83, 84]

W Ministerstwie Finansów obowiązywały wewnętrzne regulacje w zakresie gospodarowania majątkiem ruchomym, które opisywały obowiązki i odpowiedzialność osób biorących udział w procesie podejmowania decyzji o gospodarowaniu składnikami rzeczowymi majątku trwałego. W Ministerstwie Finansów powołano trzy stałe, niezależne komisje do spraw składników rzeczowych majątku ruchomego i praw na dobrach niematerialnych oraz dokumentów niezbędnych do zdjęcia tych składników i praw z ewidencji majątkowej o składzie co najmniej czteroosobowym. [str. 84, 85]

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła fakt, że w okresie od początku 2019 r. do końca czerwca 2021 r. zwiększyła się liczba składników poddanych ocenie przez komisję do oceny przydatności zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego Ministerstwa Sprawiedliwości. [str. 85]

Ogłoszenia o posiadaniu zbędnego lub zużytego majątku zamieszczane były na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości, we wszystkich przypadkach przewidzianych w przepisach. W Ministerstwie Finansów stwierdzono 17 przypadków, gdy nie opublikowano ogłoszenia, przy czym w 13 przypadkach wynikało to z innych przepisów, a w czterech przypadkach uzasadniono to faktem przekazania ich do jednostki podległej, pomimo, że przepisy nie przewidują takiej sytuacji jako wyjątku od zasady publikowania ogłoszeń o posiadaniu zbędnego lub zużytego majątku. [str. 85, 86]

Kontrolowane ministerstwa co do zasady prawidłowo zagospodarowywały majątek uznany za zbędny lub zużyty, jednak w Ministerstwie Finansów za niezasadne uznano zakup i przekazanie do jednostki podległej trzech szaf, które nie mogły zostać, ze względów technicznych, wykorzystane w pomieszczeniach tej jednostki. [str. 86, 87]

W Ministerstwie Finansów pracownikom nie sprzedawano składników rzeczowych majątku ruchomego, natomiast w Ministerstwie Sprawiedliwości sprzedano składniki majątkowe pięciu pracownikom, w tym trzem w związku z odejściem z pracy natomiast dwóm pracownikom sprzedano sprzęt uznany za zbędny. [str. 87]

Wszystkie darowizny nastąpiły na rzecz uprawnionych jednostek oraz zostały przeprowadzone w sposób prawidłowy, a ministerstwa zamieszczały w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) stosowne informacje o darowiznach składników majątkowych o wartości wyższej niż 1200 zł.

Składniki majątku niezdatne do wykorzystania były likwidowane, po uprzedniej opinii komisji majątkowych. Likwidacje zostały przeprowadzone prawidłowo. [str. 88]

Kontrolowane urzędy wojewódzkie w latach 2019–2020 poniosły nakłady inwestycyjne w łącznej kwocie 133 892,6 tys. zł. Nakłady inwestycyjne w tym okresie były znacząco wyższe niż odpisy umorzeniowe, które odzwierciedlają zużywanie się majątku w toku jego użytkowania. Dzięki temu urzędy nie tylko odtworzyły stan posiadanego majątku, ale i odnowiły w pewnym stopniu posiadane zasoby trwałe. W największym stopniu

W Ministerstwie Finansów opracowano regulacje dotyczące gospodarowania majątkiem ruchomym

W Ministerstwie Sprawiedliwości działała stała komisja oceniająca przydatność aktywów

Ministerstwo Finansów nie publikowało w BIP wszystkich informacji o zbędnych składnikach majątku.

Ministerstwo Finansów niezasadnie zakupiło i przekazało jednostce podległej składniki aktywów

Darowizny i przekazania składników majątku oraz ich likwidację przeprowadzono prawidłowo

Urzędy wojewódzkie systematycznie ponosiły nakłady na majątek trwały

dotyczyło to nieruchomości oraz urządzeń specjalistycznych wykorzystywanych na przejściach granicznych i sprzętu medycznego w związku z pandemią COVID-19. Wzrost wartości maszyn i urządzeń technicznych nastąpił m.in. w związku z przekazaniem składników majątku ruchomego przez Agencję Rezerw Materiałowych z przeznaczeniem na zapobieganie i zwalczanie COVID-19. [str. 89]

W jednym z pięciu urzędów wojewódzkich, nie prowadzono odpowiedniej ewidencji analitycznej do konta „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”

Wszystkie kontrolowane urzędy wojewódzkie prowadziły ewidencję środków trwałych w budowie, czyli nakładów inwestycyjnych na składniki majątku trwałego, w okresie przed oddaniem ich do użytkowania. W czterech urzędach ewidencja ta była prowadzona prawidłowo, natomiast w LUW w Lublinie ewidencja księgową prowadzona była niezgodnie z przepisami, jednostka ustalała potrzebne dane na podstawie ewidencji pozaksięgowej.

Wszystkie urzędy prowadziły inwestycje wieloletnie, wykazując w swoich sprawozdaniach finansowych środki trwałe w budowie. [str. 90, 91]

W magazynie jednego z urzędów ujawniono przeterminowane zapasy

W Urzędach Wojewódzkich w Białymstoku, w Gdańsku, w Krakowie prowadzono magazyny, między innymi artykułów biurowych, gospodarczych, oleju opałowego i paliwa. W WUW w Poznaniu funkcjonował jedynie magazyn sprzętu przeciwpowodziowego. W żadnym z tych urzędów nie dokonywano oceny przydatności zapasów do użycia. W PUW w Białymstoku stwierdzono, że w magazynach znajdowały się zapasy, których termin ważności upłynął. W LUW w Lublinie nie prowadzono magazynu. [str. 92]

Urzędy wojewódzkie pozyskiwały środki trwałe również w innych formach niż ich zakupy

Wszystkie kontrolowane urzędy pozyskiwały składniki aktywów także w innych formach niż ich zakup. Pozyskane aktywa przeznaczone były zarówno na potrzeby funkcjonowania urzędów (np. leasing samochodów, najem drukarek), jak i dla potrzeb realizacji zadań wojewodów (majątek na potrzeby utrzymania przejść granicznych, pomieszczenie na szpital tymczasowy). Przed zawarciem umów przeprowadzano analizę dostępnych na rynku rozwiązań oraz wybierano opłacalne formy pozyskania środków trwałych. [str. 92, 93]

W dwóch urzędach wojewódzkich inwentaryzację przeprowadzono nie w pełni prawidłowo

We wszystkich kontrolowanych urzędach wojewódzkich prawidłowo uregulowano w przepisach wewnętrznych kwestie związane z przeprowadzeniem inwentaryzacji. W PUW w Białymstoku, PUW w Gdańsku, oraz WUW w Poznaniu inwentaryzację przeprowadzono prawidłowo, zgodnie z przepisami i wewnętrznymi uregulowaniami. W MUW w Krakowie nie przeprowadzono inwentaryzacji drogą spisu z natury na ostatni dzień każdego roku obrachunkowego, środków trwałych nieznajdujących się na terenie strzeżonym (np. sprzętu przenośnego). Natomiast w LUW w Lublinie inwentaryzację wartości niematerialnych i prawnych dokonano poprzez porównanie danych wynikających z ewidencji prowadzonych przez dwie różne komórki organizacyjne urzędu, zamiast poprzez porównanie z odpowiednimi dokumentami. [str. 93, 94]

Trzy urzędy wdrożyły kompletne regulacje dotyczące zarządzania majątkiem ruchomym

W PUW w Białymstoku, MUW w Krakowie oraz WUW w Poznaniu opracowano wewnętrzne regulacje dotyczące gospodarowania majątkiem ruchomym (dotyczące zasad nabycia i zbycia, w tym nieodpłatnego, skład-

ników majątku ruchomego). W PUW w Gdańsku określono jedynie zasady dotyczące ewidencji i zarządzania sprzętem teleinformatycznym. Natomiast w LUW w Lublinie uregulowano wyłącznie kwestie dotyczące składników rzeczowych majątku obrony cywilnej. [str. 94]

W kontrolowanych urzędach wojewódzkich na bieżąco analizowano stan majątku ruchomego, z uwzględnieniem jego stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania. Kilukrotnie w ciągu roku podejmowano decyzje o zagospodarowaniu zbędnych składników majątku ruchomego. Decyzje te były podejmowane przez właściwie powołane komisje i akceptowane przez dyrektorów generalnych urzędów lub przez osoby upoważnione przez dyrektorów generalnych, poza przypadkami nieprawidłowości stwierdzonymi w PUW w Gdańsku i MUW w Krakowie. W pierwszym z urzędów decyzje w sprawie klasyfikacji sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej do majątku zbędnego lub zużytego i ich zagospodarowania, podejmowała nieupoważniona osoba. W MUW w Krakowie nieodpłatnie przekazania sprzętu obrony cywilnej oraz przeciwpowodziowego, jak również wydanie części decyzji dotyczących likwidacji tych składników, nie było poprzedzone oceną odpowiedniej komisji. [str. 95, 96]

Większość składników majątkowych zakwalifikowanych do kategorii majątku zbędnego lub zużytego przez kontrolowane urzędy wojewódzkie została zlikwidowana, część została przekazana nieodpłatnie lub jako darowizna albo sprzedana. W PUW w Białymstoku i MUW w Krakowie nie dopełniono wszystkich obowiązków informacyjnych w zakresie posiadanego majątku zbędnego. W MUW w Krakowie dokonano darowizny składników majątku o wartości uznanej za znaczną (to jest powyżej 24 tys. zł) bez podjęcia próby ich wcześniejszej sprzedaży.

Likwidacji zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego dokonywano zgodnie z odpowiednimi przepisami, jednak w PUW w Gdańsku, MUW w Krakowie i LUW w Lublinie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące sposobu udokumentowania dokonanych likwidacji lub dokonania likwidacji przez komisję likwidacyjną działającą w niepełnym składzie. [str. 96–98]

W PUW w Białymstoku, PUW w Gdańsku oraz LUW w Lublinie sprzedaż majątku zbędnego na rzecz pracowników tych urzędów dokonywana była zgodnie z przepisami. Jedynie w WUW w Poznaniu dokonano sprzedaży składnika majątku ruchomego dyrektorowi generalnemu urzędu, który jako osoba odpowiedzialna za majątek jednostki, zgodnie z przepisami, nie może ich nabywać. Ponadto w urzędzie tym stwierdzono przypadki, gdy pracownikom urzędu przekazywano do użytkowania kolejne telefony komórkowe bez określenia przydatności (zbędności) poprzednich urządzeń. W rezultacie, długookresowo (od ponad roku do ponad dwóch lat), do czasu odkupu, korzystali oni w ramach służbowego użytku jednocześnie z dwóch lub trzech aparatów. [str. 98]

W urzędach wojewódzkich na bieżąco analizowano przydatność składników majątkowych

W większości przypadków prawidłowo zagospodarowano zbędne składniki majątkowe

W jednym urzędzie wojewódzkim wystąpiły nieprawidłowości przy sprzedaży składników majątku pracownikom

4. WNIOSKI

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w zakresie działalności ministerstw wskazują na brak rzetelnego planowania środków na wydatki majątkowe, co częściowo przekłada się również na efektywność dokonywanych z tych środków zakupów. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że kontrolowane jednostki budżetowe nie przywiązują należytej wagi do kwestii ewidencji i zarządzania posiadaniem majątkiem.

Rada Ministrów Wyniki kontroli wskazują, że jednostki budżetowe systematycznie wymieniają posiadany majątek, głównie sprzęt informatyczny, na nowszy lub bardziej wydajny, poprzednio użytkowany sprzęt uznając za nieprzydatny w swojej dalszej działalności. Sprzęt ten jest często sprawny technicznie, lecz o zbyt niskich parametrach dla potrzeb tych jednostek. Jednocześnie organizacje, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną mogłyby zagospodarować takie składniki majątkowe w swojej bieżącej działalności, jednak w tym celu albo muszą zwrócić się bezpośrednio do jednostek budżetowych z zapytaniem, czy zostanie im udostępnione potrzebne wyposażenie, albo przeglądać strony Biuletynu Informacji Publicznej wszystkich urzędów szukając ogłoszeń o zbędnych lub zużytych składnikach majątkowych. Jest to system nieefektywny, gdyż prowadzi do sytuacji, w której jednostki budżetowe likwidują składniki majątkowe mogące być wykorzystane z pożytkiem dla społeczeństwa, a jednocześnie organizacje trzeciego sektora nie mają odpowiedniego wyposażenia. Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Rady Ministrów o podjęcie działań w celu stworzenia jednej strony Biuletynu Informacji Publicznej, na której jednostki sektora finansów publicznych będą zamieszczały ogłoszenia o posiadaniu zbędnego lecz sprawnego technicznie majątku ruchomego.

Minister Finansów W toku kontroli ustalono, że ministerstwa tworzą rozbudowane systemy informatyczne, wykorzystywane przez te ministerstwa i ich jednostki podległe w bieżącej działalności. Systemy te, ze względu na swoją specyfikę, muszą być projektowane i tworzone indywidualnie w celu dostosowania do potrzeb jednostek. W znacznej części systemy te tworzone są lub rozwijane przez pracowników ministerstw lub osoby pozyskane w ramach „body leasingu”. Obowiązujące zasady rachunkowości nie pozwalają ująć jako aktywów – wartości niematerialnych i prawnych programów komputerowych wytworzonych przez jednostki we własnym zakresie. W efekcie nie tylko wartość tych systemów informatycznych nie jest wykazywana w ewidencji majątku jednostek budżetowych i ich sprawozdaniach finansowych, ale ministerstwa nie prowadzą ewidencji kosztów powstania i rozwoju tych systemów. W momencie zaprzestania użytkowania takich systemów fakt ten nie jest w żaden sposób odnotowywany w ewidencji jednostki. Nie można więc ocenić skali nakładów na tworzenie systemu ani zasadności jego wytworzenia, a same jednostki budżetowe nie mają spójnych danych o systemach, które wytworzyły i użytkują. Jednocześnie rozwój rynku oprogramowania informatycznego i zwiększenie liczby sposobów licencjonowania oprogramowania oraz innych form przekazywania uprawnień do korzystania z programów sprawia, że prawidłowa klasyfikacja nabytych programów, czy licencji staje się problematyczna i prowadzi

do różnic w ewidencji nie tylko między jednostkami, ale również w ramach jednostek.

Z tego względu Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę podjęcia przez Ministra Finansów działań:

- 1) wprowadzających rozwiązania ewidencyjne zapewniające posiadanie przez jednostki spójnych i wiarygodnych informacji o kosztach wytworzenia systemów informatycznych wykorzystywanych przez te jednostki oraz pozwalających odnotować czas ich przyjęcia do użytkowania i zaprzestania użytkowania,
- 2) zapewniających jednolitość ewidencji wartości niematerialnych i prawnych, w szerszym zakresie niż dotychczas wydany Krajowy Standard Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe”.

Z uwagi na stosowany w Ministerstwie Sprawiedliwości nieprawidłowy system planowania i dokonywania zakupów na rzecz sądownictwa powszechnego, który negatywnie wpływa na zarządzanie majątkiem Ministerstwa, konieczna jest jego modyfikacja w taki sposób, by przestrzegana była zasada zachowania przejrzystości finansów publicznych, a składniki majątku były właściwie zarządzane, kontrolowane i chronione. Najwyższa Izba Kontroli zwraca w tym miejscu uwagę, że prezentowane w trakcie kontroli planowane działania w tym zakresie nie będą skuteczne. Ze strony Ministra Sprawiedliwości konieczne jest jak najszybsze przeprowadzenie ponownej analizy rozwiązania problemu nieprawidłowo realizowanych zakupów na rzecz sądownictwa powszechnego.

Minister Sprawiedliwości

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrolowane urzędy wojewódzkie rzetelnie przygotowały i zrealizowały plan wydatków majątkowych w latach 2019–2020, w przeciwieństwie do kontrolowanych ministerstw, gdzie liczne nieprawidłowości wpłynęły na negatywną ocenę tego obszaru

5.1. Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych

We wszystkich pięciu objętych kontrolą urzędach wojewódzkich planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych zostało ocenione pozytywnie. Zidentyfikowane w tym obszarze pojedyncze nieprawidłowości w PUW w Gdańsku nie były na tyle istotne by wpłynąć na obniżenie oceny.

W wyniku kontroli stwierdzono, że plan wydatków majątkowych tych jednostek został rzetelnie przygotowany i zrealizowany. Wprowadzane w trakcie roku zmiany tego planu były uzasadnione i wynikały z sytuacji, których nie można było przewidzieć na etapie tworzenia planu. Przestrzegano obowiązków wynikających z ustawy o finansach publicznych dotyczących zmian w planie wydatków majątkowych.

Z kolei w dwóch kontrolowanych ministerstwach, tj. Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdzone nieprawidłowości były na tyle istotne i liczne, że Najwyższa Izba Kontroli wydała ocenę negatywną.

Zidentyfikowane nieprawidłowości w obszarze planowania i realizacji planu ministerstw były w większości konsekwencją nierzetelnego przygotowania planu wydatków majątkowych, wynikającą z nienależytego rozpoznania potrzeb, nierzetelnej kalkulacji, braku komunikacji wewnątrz jednostki czy też niewłaściwej organizacji wewnętrznej.

Stwierdzono również, że w wyniku przyjętego systemu planowania wydatków majątkowych w części 15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości* plan finansowy wydatków tej części stanowi *de facto* rezerwę na wydatki innych jednostek sądownictwa powszechnego finansowane przez sądy apelacyjne, co powoduje negatywne konsekwencje w obszarze zarządzania majątkiem w tej części budżetowej.

5.1.1. Planowanie i wykonanie planu wydatków w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości

5.1.1.1. Planowanie wydatków majątkowych w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości

Wydatki majątkowe Ministerstwa Finansów realizowane były z części 19 budżetu państwa, a Ministerstwa Sprawiedliwości z części 37 i pośrednio z części 15/01 budżetu państwa

Minister Finansów jest m.in. dysponentem części 19 budżetu państwa – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. W ramach tej części dysponentem III stopnia jest Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów odpowiadający za wydatki jednostki budżetowej jaką jest Ministerstwo Finansów.

Minister Sprawiedliwości jest dysponentem dwóch części budżetowych: 15 – *Sądy powszechne* i 37 – *Sprawiedliwość* oraz dysponentem państwowego funduszu celowego o nazwie Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości. Wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości jako jednostki budżetowej dokonywane były w ramach części 37 – *Sprawiedliwość*. Dysponentem III stopnia w ramach tej części został ustanowiony Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości.

Część 15 budżetu państwa – *Sądy powszechne* składa się 12 odrębnych części budżetu państwa (15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*, od 15/02 do 15/12 – *Sądy apelacyjne*). Zadania i kompetencje dysponowania

budżetem sądów oraz kontrolę gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa wykonują dyrektorzy sądów apelacyjnych. Podlegają oni bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości. Zasady prowadzenia gospodarki finansowej sądów powszechnych Minister Sprawiedliwości określił w rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej sądów. Minister Sprawiedliwości nie wyznaczył dysponenta III stopnia w części 15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*, nie posiada również rachunku bankowego dla tej części. Środki finansowe przekazywane są do sądów apelacyjnych bezpośrednio z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej sądów. Również zwroty środków przekazywane są bezpośrednio przez sądy apelacyjne do Ministerstwa Finansów na ten rachunek. Pomimo braku możliwości wydatkowania środków z części 15/01 co roku w części tej planowane są wydatki, które w trakcie roku budżetowego decyzjami Ministra Sprawiedliwości, na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 178 § 5 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych przenoszone są do części 15/02–15/12 – *Sądy Apelacyjne*. Przyjętą praktyką jest, że Minister Sprawiedliwości lub osoby przez niego upoważnione zaciągają zobowiązania w ciężar planów finansowych części 15/02–15/12.

W części 15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości* planowane były wydatki na projekty informatyczne, zarówno centralne, jak i częściowo obejmujące wydatki zgłaszane przez sądy apelacyjne oraz wydatki na zakup środków transportu na potrzeby sądownictwa powszechnego.

W kontrolowanych ministerstwach nie wprowadzono sformalizowanych procedur planowania wydatków majątkowych. Procedura sporządzania planu finansowo-rzeczowego opierała się na wieloletniej, ukształtowanej praktyce wypracowanej w ramach urzędów. Podstawą podejmowanych działań w zakresie planowania wydatków, w tym wydatków majątkowych były rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, które zawierały wytyczne do opracowania materiałów do projektu budżetu na kolejny rok oraz terminów ich sporządzenia.

W ministerstwach nie sporządzano wieloletnich planów finansowo-rzeczowych inwestycji i zadań inwestycyjnych. W ramach planowania wydatków majątkowych na lata 2019–2021 komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów w I połowie roku poprzedzającego dany rok budżetowy zgłaszały do dysponenta III stopnia części 19 i aktualizowały potrzeby w zakresie zadań inwestycyjnych wraz z uzasadnieniem. Dysponent III stopnia części 19 dokonywał analizy zgłoszonych potrzeb i sporządzał zbiorcze formularze zawierające potrzeby inwestycyjne. Przekazywano je do wydziału odpowiadającego za planowanie budżetu części 19 w I połowie roku poprzedzającego dany rok budżetowy, a następnie w czerwcu 2018 r. oraz w lipcu 2019 i 2020 r. dokonywano aktualizacji zgłoszonych wcześniej potrzeb. W Ministerstwie Sprawiedliwości procedura planowania wydatków inwestycyjnych była odmienna dla wydatków informatycznych oraz pozostałych wydatków (zwanych administracyjnymi). Procedura planowania wydatków informatycznych nie była również tożsama w ramach części 15 i 37 budżetu państwa. Wartość ujmowanych w projektach planów zadań inwestycyjnych była szacowana przez

właściwe komórki merytoryczne na podstawie podobnych, wcześniej realizowanych zamówień, informacji ogólnodostępnych oraz informacji od potencjalnych oferentów. Wartości informatycznych zadań inwestycyjnych ustalane były przez pracowników i naczelników komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz przez poszczególne sądy apelacyjne (w ramach części 15). Ocena zasadności i celowości oraz potrzeby wdrożenia poszczególnych projektów i zadań informatycznych, sposobu ich realizacji i niezbędnych kosztów pozostawały w kompetencji właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości. Ujęte w projekcie planu zadania informatyczne były akceptowane przez właściwych członków kierownictwa resortu i włączano je do projektu planu odpowiednio części 15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości* oraz 37 – *Sprawiedliwość*.

Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Sprawiedliwości miały potrzeby inwestycyjne przewyższające przyznane przez Ministra Finansów środki

Komórki organizacyjne i jednostki podległe Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości zgłosiły potrzeby inwestycyjne, które miały zostać sfinansowane w latach 2019–2021 z wydatków części 15/01, 19 i 37 budżetu państwa, dotyczące 158 zadań o łącznej wartości 717,9 mln zł. W projektach planów finansowych tych części budżetu państwa ujęto wydatki w kwocie 600,5 mln zł przeznaczone na planowaną realizację przez Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Sprawiedliwości łącznie 157 zadań. W planach finansowych z ustaw budżetowych na lata 2019–2021 ujęto 157 zadań planując wydatkowanie 588,7 mln zł.

Minister Sprawiedliwości ujął w planach wydatków majątkowych części 15/01 budżetu państwa kwotę 377 mln zł bez zamiaru i możliwości ich wydatkowania w tej części

Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako działanie nierzetelne planowanie przez Ministra Sprawiedliwości środków na wydatki inwestycyjne bez zamiaru ich faktycznego wydatkowania w części 15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*. Ministerstwo Sprawiedliwości nie dokonywało bowiem wydatków z części 15/01, gdyż środki ujęte w planach finansowych tej części przenoszono do części 15/02–15/12 – *Sądy apelacyjne*. Oznacza to, że zadania realizowane przez Ministra Sprawiedliwości w kontrolowanym okresie były finansowane z budżetów sądów powszechnych. Dotyczyło to ujętej w ustawach budżetowych w części 15/01 kwoty 377 mln zł (64% wartości planowanych w ustawach budżetowych zadań w części 15/01, 19 i 37 budżetu państwa w latach 2019–2021) na realizację 35 zadań (22,3% z 157 zadań). W badanym okresie Minister Sprawiedliwości dokonał przeniesienia z planu wydatków dysponenta części 15/01 do planu wydatków sądów apelacyjnych kwoty 136,5 mln zł, z czego w:

- 2019 r. 49 mln zł (na realizację 12 zadań) z zaplanowanych w ustawie budżetowej 50,1 mln zł (dotyczyło planowanego wykonania 18 zadań),
- 2020 r. 73,5 mln zł (siedem zadań) z 74 mln zł (10 zadań) ujętych w ustawie budżetowej na ten rok,
- 2021 r. do końca pierwszego półrocza 14,1 mln zł (na częściową realizację trzech zadań) z 252,9 mln zł (siedem zadań).

Sposób realizacji wydatków przenoszonych z części 15/01 budżetu państwa do realizacji przez sądy apelacyjne zaburzał zasadę przejrzystości finansów publicznych

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że środki z części 15/01, pomimo przeniesienia ich do planów wydatków części 15/02–15/12, były wydatkowane na potrzeby Ministerstwa Sprawiedliwości. Zakupione składniki majątkowe były dostarczane do siedziby Ministerstwa Sprawiedliwości, jego pracownicy dokonywali ich odbiorów, a zakupione składniki majątkowe były zarządzane i wykorzystywane przez Ministerstwo Sprawiedliwości do realizacji zadań tej jednostki, w tym do prowa-

dzenie rejestrów sądowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ujmowanie w planach zadań inwestycyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości wydatków majątkowych bez zamiaru ich wydatkowania już na etapie sporządzania materiałów do projektów ustaw budżetowych zaburzało zasadę przejrzystości finansów publicznych wyrażoną w ustawie o finansach publicznych, gdyż środki zaplanowane w części 15/01 budżetu państwa traktowane były przez Ministerstwo Sprawiedliwości jako rezerwa na wydatki jednostek podległych pozostającą w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak jest upoważnienia dla dysponenta części do tworzenia w swoim planie finansowym tzw. rezerwy na wydatki innych jednostek funkcjonujących w ramach tej części. Wydatki te powinny być w miarę możliwości ujmowane w planach przez te jednostki i przez nie wydatkowane w częściach 15/02–15/12, w zakresie w jakim dotyczą zadań tych jednostek lub wydatkowane bezpośrednio z planu części 15/01, w zakresie dotyczącym wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości. W przypadku wystąpienia ewentualnych niedoborów środków w trakcie roku lub zmiany jednostki realizującej zadanie, zmiany w planie powinny być dokonywane w trybie przewidzianym w ustawie o finansach publicznych.

5.1.1.2. Rezygnacja z zadań ujętych w planach wydatków majątkowych Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości wynikających z ustaw budżetowych

Z zaplanowanych na lata 2019–2021 w ustawach budżetowych 140 zadań⁵ Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości, na kwotę 211,8 mln zł, w okresie objętym kontrolą jednostki odstąpiły od realizacji 48 planowanych inwestycji, z tego w przypadku:

- 42 zadań o wartości 58,4 mln zł zrezygnowano z ich realizacji;
- dwóch zadań plan wydatków majątkowych budżetu środków europejskich uległ zmniejszeniu o 6,2 mln zł, a środki przekazano m.in. na wydatki bieżące, z których sfinansowano realizację zadania;
- dwóch zadań na kwotę 0,2 mln zł planowane wydatki zostały przeniesione do jednostek podległych;
- dwóch zadań nie poniesiono żadnych wydatków z przyczyn niezależnych od ministerstwa.

Kontrolą w zakresie celowości odstąpienia od realizacji z zaplanowanych zadań i jednocześnie rzetelności ujęcia tych zadań w planach zadań inwestycyjnych części 19 i 37 budżetu państwa w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. objęto 32 zadania (26,2% zadań części 19 i 37 budżetu państwa zaplanowanych na lata 2019–2021 w ustawach budżetowych), na które ministerstwa zamierzały wydatkować środki w wysokości 53,7 mln zł (25,4% planu wydatków majątkowych części 19 i 37 budżetu państwa zaplanowanych na lata 2019–2021 w ustawach budżetowych).

Kontrola wykazała, że w przypadku 12 zadań rezygnacja z ich realizacji przez Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Sprawiedliwości była uzasadniona. Przyczynami rezygnacji z zadań w przypadku Ministerstwa Finan-

Rezygnacja z 12 zadań Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości z 32 objętych w tym zakresie kontrolą była uzasadniona

⁵ Na 140 zadania składało się 68 zadań zaplanowanych w części 19 i 72 zadań zaplanowanych w części 37.

sów były zmiany decyzji odnoszących się co do sposobu i terminu realizacji części planowanych zadań z zakresu informatyzacji, dotyczących przede wszystkim rozbudowy i modernizacji systemów informatycznych. Przyczyną rezygnacji z realizacji zadań było również niezyskanie dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w ramach programu Herkules III oraz przedłużające się prace nad dokumentacją przetargową, co skutkowało przeniesieniem realizacji zadań na kolejny rok. W przypadku Ministerstwa Sprawiedliwości ustalono, że rezygnacja z części zadań inwestycyjnych wynikała z przyspieszenia zakupu i dokonania wydatku z oszczędności powstałych na zadaniach realizowanych pod koniec poprzedniego roku, po zakończeniu etapu planowania budżetu na dany rok. Przyczynami rezygnacji były także zmiany przepisów prawa przez co wykonanie zaplanowanego zadania byłoby niecelowe, a także pojawienie się nowych możliwości realizacji zadania w sposób bardziej efektywny, a możliwość ta pojawiła się po zakończeniu planowania budżetu na dany rok.

Minister Finansów i Minister Sprawiedliwości nierzetelnie zaplanowali wykonanie 18 zadań (z 32 objętych kontrolą) o wartości 29,8 mln zł przez co konieczna była rezygnacja z ich realizacji

Analiza dokumentacji związanej z 18 zadaniami, na które Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Sprawiedliwości zamierzały wydatkować według ustaw budżetowych środki w wysokości 29,8 mln zł wykazała, że rezygnacja z ich realizacji była wynikiem nierzetelnego ich zaplanowania. Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie odnosiły się do 14,1% planu wydatków majątkowych części 19 i 37 budżetu państwa zaplanowanych na lata 2019–2021 w ustawach budżetowych.

Dotyczyło to w szczególności sześciu zadań zaplanowanych do realizacji przez Ministerstwo Finansów na kwotę 19,7 mln zł (trzech planowanych na 2019 r. na kwotę 15,1 mln zł oraz trzech planowanych na 2020 r. na kwotę 4,6 mln zł). Stwierdzone nieprawidłowości to:

- planowanie wykonania w 2019 r. zadania o wartości 10,5 mln zł mimo braku wystarczająco dopracowanej koncepcji jego realizacji;
- planowanie realizacji zadań w łącznej wysokości 3,6 mln zł (po 1,8 mln zł w 2019 r. i w 2020 r.) bez uprzedniej analizy możliwości kadrowych i proceduralnych jednostki;
- planowanie zadania na 2020 r. o wartości 0,8 mln zł mimo przesłanek wskazujących, że jego realizacja w planowanym okresie jest niezasadna;
- planowanie zadania na 2019 r. o wartości 2,8 mln zł i 2 mln zł na 2020 r. mimo braku wystarczająco dopracowanej koncepcji jego realizacji oraz bez właściwej analizy możliwości proceduralnych jednostki.

Jako nierzetelnie zaplanowane uznano również 12 zadań ujętych w planach zadań inwestycyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości w latach 2019–2021 w łącznej wysokości 10,1 mln zł (sześciu planowanych na 2019 r. na kwotę 6,8 mln zł oraz sześciu planowanych na 2020 r. na kwotę 3,3 mln zł). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- ujęcia w planach dwóch zadań inwestycyjnych na 2019 r. i 2020 r. w łącznej wysokości 2,5 mln zł (po 1 mln zł i 0,3 mln zł rocznie), których realizacja była nieprzygotowana lub nieuzasadniona;
- niedokonania weryfikacji potrzeby wykonania zadania o wartości 0,5 mln zł, które miało być realizowane w 2019 r.;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

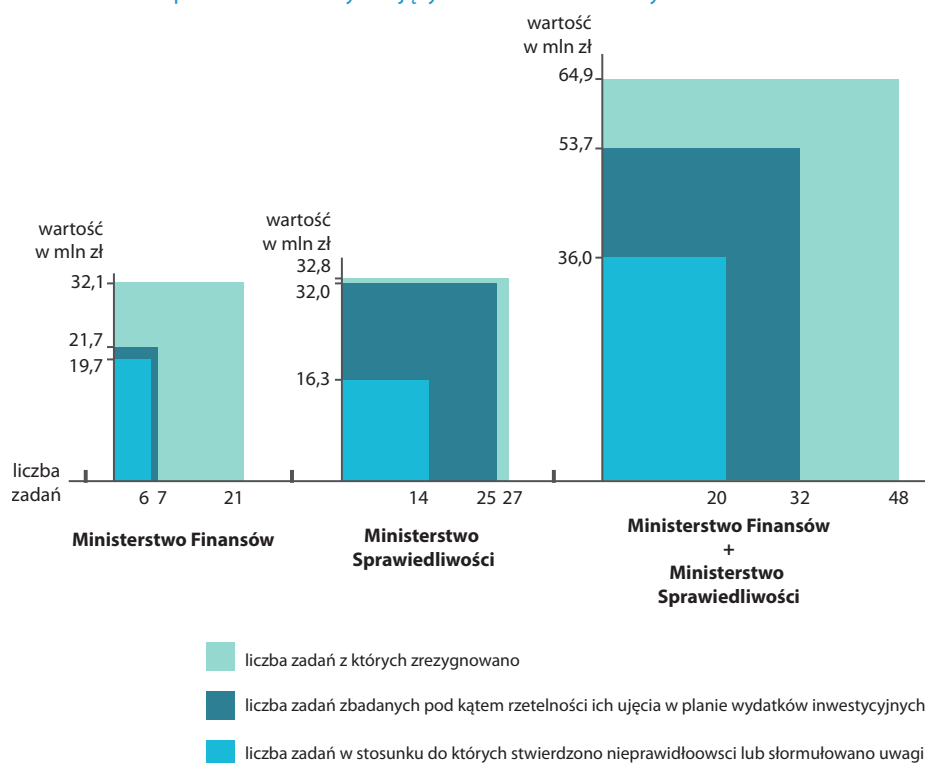
- zaplanowania na 2019 r. zadania o wartości 4,5 mln zł i na 2020 r. kolejnego zadania o wartości 0,5 mln zł w części 37 – *Sprawiedliwość*, którego realizacji dokonano z części 15 – *Sądy powszechne*;
- nieuzasadnionego wprowadzenia zadania o wartości 0,5 mln zł do planu inwestycji na 2019 r.;
- ujęcia w planie zadania o wartości 0,2 mln zł realizowanego w 2019 r. przez jednostki podległe – Zakłady dla nieletnich;
- zawarcia w planie zadań inwestycyjnych 2020 r. trzech zadań o łącznej wartości 1,5 mln zł bez zabezpieczenia środków na ich pełną realizację, tj. w kwocie istotnie niższej od szacunkowej wartości zadań.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła także uwagę na niewłaściwe określenie potrzeb na etapie planowania wydatków majątkowych Ministerstwa Sprawiedliwości na dwa zadania finansowane z budżetu środków europejskich w 2019 r. i 2020 r. Plan wydatków tych zadań w łącznej wysokości 6,2 mln zł został w całości przeniesiony do wydatków bieżących.

Uwagi w zakresie rzetelności zaplanowania dotyczyły dwóch zadań Ministerstwa Sprawiedliwości o wartości 6,2 mln zł

Infografika nr 3

Rezygnacja z zadań ujętych w planach wydatków majątkowych Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości wynikających z ustaw budżetowych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

5.1.1.3. Zmiany w planach wydatków majątkowych Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości

Plan wydatków majątkowych kontrolowanych Ministerstw w zakresie części 19 i 37 został zmniejszony w latach 2019–2021 (I półrocze) o 38,8 mln zł przeznaczonych na realizację 30 zadań. W dziewięciu przypadkach plan wydatków majątkowych zmniejszono o 0,5 mln zł bez zmian

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zakresu rzeczowego realizowanych zadań. W pozostałych 21 przypadkach zmniejszenia zaplanowanych wydatków dokonywano w związku z wprowadzeniem zmian w zakresie realizowanych zadań.

Ze zbadanych
zmniejszeń planu
wydatków
12 zadań realizowanych
w Ministerstwie
Finansów i Ministerstwie
Sprawiedliwości
w 10 przypadkach były
one uzasadnione

Szczegółowym badaniem objęto zmniejszenia planu wydatków majątkowych o 20 mln zł (51,5% wartości zmniejszeń planów) związanych z realizacją 12 zadań (40% zadań dla których obniżono planowane wydatki) części 19 i 37 budżetu państwa w latach 2019–2021 (I półrocze). W trakcie kontroli zmniejszeń planu wydatków majątkowych dla zadań inwestycyjnych zwracano uwagę, czy zmniejszenia planu wydatków nie wynikały z nierzetelnego zaplanowania wydatków na te zadania w ustawach budżetowych lub w planie po zmianach, w przypadku wprowadzenia danego zadania w trakcie roku. Gdy zmniejszenie planu wydatków wiązało się ze zmianą zakresu rzeczowego zadania oceniano również, czy zmniejszenie planu wydatków było adekwatne do zmiany zakresu rzeczowego zadania. Wyniki kontroli wykazały, że objęte badaniem zmniejszenia w planie wydatków majątkowych w przypadku 10 zadań inwestycyjnych były celowe i wynikały z uzasadnionej niepełnej realizacji zaplanowanych zadań, niewystąpienia sytuacji awaryjnych dla których zaplanowano realizację zadania, realizacji zadania w większym niż planowano zakresie w roku wcześniejszym. Przyczynami zmniejszeń planu wydatków majątkowych było także uzyskanie ofert zawierających niższe ceny niż szacowane koszty realizacji tych zadań, a także dostosowanie zakresu rzeczowego i harmonogramów umów dotyczących modyfikacji i rozwoju systemów informatycznych pod kątem bieżących potrzeb w danym roku oraz przeniesienia realizacji zadań do jednostek podległych.

W Ministerstwie
Finansów
nie udokumentowano
procesu szacowania
wartości dwóch zadań,
co uniemożliwiło ocenę
rzetelności zmniejszenia
ich planu

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w przypadku dwóch zadań, dla których plan wydatków majątkowych zmniejszono łącznie o 4,7 mln zł, co stanowiło ponad 90% kwoty pierwotnie planowanej na ich realizację. W Ministerstwie Finansów nie udokumentowano procesu szacowania planowanej wartości wydatków na te zadania. Nie zarchiwizowano dokumentacji związanej z określeniem planu wydatków na jedno z zadań oraz brak było m.in. analizy obejmującej kalkulację i uzasadnienie potrzeb finansowych dla drugiego z zadań przeprowadzonej na etapie zgłoszenia tych wydatków do budżetu. W 2019 r. pierwsze z zadań o wartości 3,1 mln zł zostało ujęte w planie zadań inwestycyjnych, a w trakcie roku plan ten zmniejszono do 0,1 mln zł. Drugie zadanie o wartości 2,1 mln zł zaplanowano do realizacji w 2020 r. a następnie zmniejszono plan na to zadanie do 0,4 mln zł. Świadczyło to o nie w pełni rzetelnym zaplanowaniu tych zadań o łącznej planowanej wartości 5,2 mln zł. Wyliczenia i analizy wskazujące na sposób ustalenia kwot ujmowanych w planach rzeczowo-finansowych powinny być udokumentowane, gdyż umożliwia to weryfikację i nadzór nad prawidłowością planowania wydatków majątkowych i tym samym przyczynia się do zapewnienia rzetelności przebiegu tego procesu.

Ministerstwa w latach 2019–2021 (I półrocze) zwiększyły o 33,8 mln zł plany wydatków majątkowych części 19 i 37 budżetu państwa dotyczące realizacji 16 zadań. Kontrola, podobnie jak w przypadku zmniejszeń planowanych wydatków majątkowych miała wykazać czy było to działanie celowe i rzetelne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W siedmiu przypadkach plan wydatków majątkowych zwiększono o 16,1 mln zł bez zmian zakresu rzeczowego realizowanych zadań. W większości wynikało to ze zwiększenia planu środkami z rezerw celowych na podstawie decyzji o zapewnieniu finansowania. Przyczyną wzrostu planu wydatków było także uzyskanie ofert wyższych niż przewidywany koszt inwestycji, czego nie można było przewidzieć w trakcie opracowywania planów rocznych inwestycji. Nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących niecelowego, nierzetelnego planowania wydatków, jak również dokonywania zwiększeń planowanych wydatków majątkowych na realizację tych siedmiu zadań.

W ośmiu przypadkach zwiększeń planowanych wydatków o 12,8 mln zł dokonano w związku z wprowadzeniem uzasadnionych zmian w zakresie planowanych do realizacji zadań. Kontrola zwiększeń planów tych zadań wykazała, że plan finansowy został zwiększony w związku z rozszerzeniem zakresu zadania realizowanego w danym roku i jednoczesnym zmniejszeniu tego zakresu w roku kolejnym, czego nie można było przewidzieć na etapie planowania. Powodem wzrostu planu było również rozszerzanie zakresu zadań w celu zwiększenia ich skuteczności i efektywności.

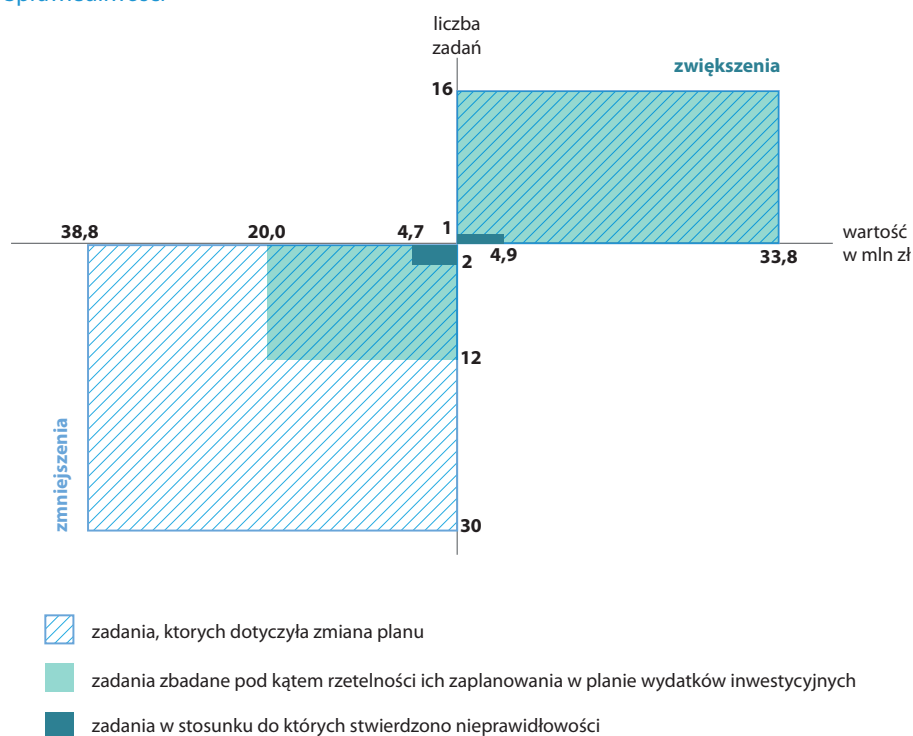
Nieprawidłowość w zakresie rzetelnego zaplanowania stwierdzono w przypadku jednego zadania realizowanego w 2019 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości, dla którego plan wydatków zwiększono o 4,9 mln zł (stanowiło to 101,5% wydatków pierwotnie zaplanowanych na jego realizację). Pierwotnie planowano zakup wyłącznie wsparcia technicznego i szkoleń, a na etapie przygotowywania dokumentacji przetargowej stwierdzono konieczność nabycia również licencji. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dla zapewnienia rzetelności procesu planowania wydatków majątkowych kluczowe jest rozpoznanie rzeczywistych potrzeb jednostki. Brak rzetelności zaplanowania tego zadania potwierdziła również konieczność zwiększenia planowanych na jego realizację środków o ponad 100% pierwotnej wartości, w celu umożliwienia jego realizacji.

Konieczności zwiększenia planu wydatków na realizację 15 z 16 kontrolowanych zadań Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości nie można było przewidzieć na etapie opracowywania planu

W Ministerstwie Sprawiedliwości z uwagi na zwiększenie zakresu jednego zadania uznano je jako nierzetelnie zaplanowane

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4
Zmiany w planach wydatków majątkowych Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

5.1.1.4. Wprowadzanie nowych zadań inwestycyjnych do planów wydatków majątkowych Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości

W okresie od 2019 r. do końca I półrocza 2021 r. kontrolowane ministerstwa wprowadziły do planów inwestycyjnych części 19 i 37 budżetu państwa 65 nowych zadań, co stanowiło prawie połowę liczby zadań już zaplanowanych. Na nowe zadania zamierzano wydatkować środki w wysokości 53,6 mln zł, co z kolei oznaczało zwiększenie o $\frac{1}{4}$ pierwotnie planowanych na wydatki majątkowe środków.

Na etapie sporządzania planów inwestycyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości nie można było przewidzieć konieczności realizacji nowych zadań

Jedynie cztery z 65 nowych zadań o łącznej wartości 0,3 mln zł zostało wprowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, które w zakresie dysponenta III stopnia nie otrzymywało środków z rezerw budżetu państwa na wydatki majątkowe. Konieczności realizacji tych nowych zadań nie można było wcześniej przewidzieć.

Do planu rzeczowo-finansowego Ministerstwa Finansów wprowadzono 61 nowych zadań na łączną kwotę 53,3 mln zł. Na 17 z nich przyznano środki z rezerw celowych w wysokości 27,8 mln zł, w tym dla 10 zadań finansowanych z rezerw celowych w kwocie 18,2 mln zł uzyskano decyzje o zapewnieniu finansowania. Pozostałe nowe zadania zostały sfinansowane m.in. z wydatków inwestycyjnych innych zadań, dla których plan wydatków nie został w pełni wykorzystany.

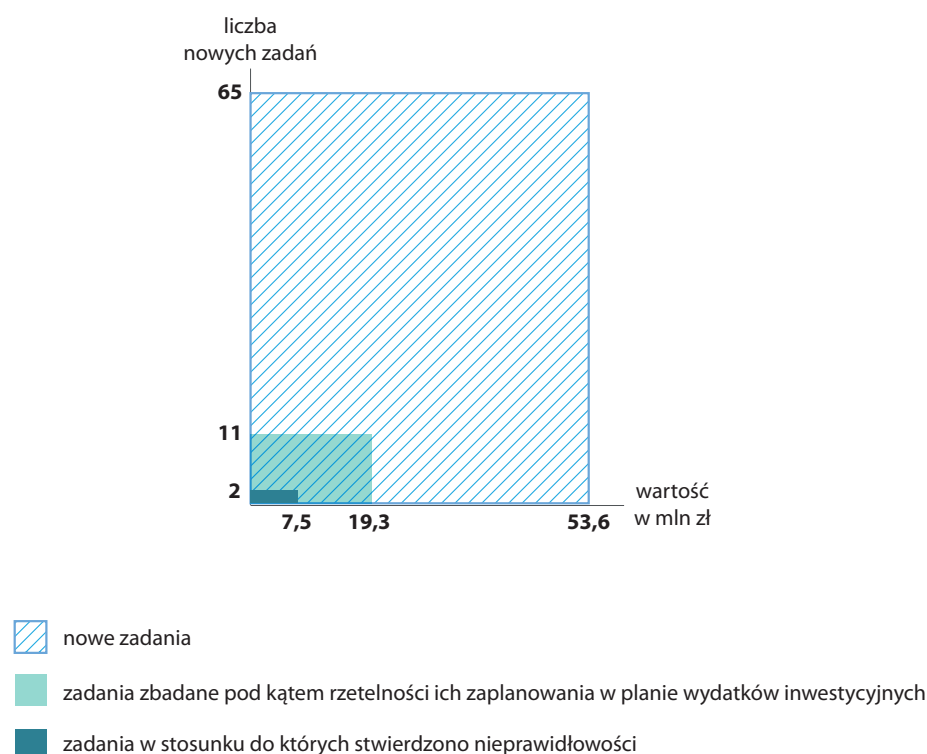
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku szczegółowej kontroli siedmiu zadań (z 61 nowych zadań) wprowadzonych do planu inwestycji Ministerstwa Finansów na łączną kwotę 19 mln zł stwierdzono nieprawidłowości świadczące o nierzetelnym wprowadzeniu do planu dwóch nowych zadań o łącznej wartości 7,5 mln zł, które miały zostać zrealizowane w 2020 r. W szczególności, do planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych na 2020 r. wprowadzono nowe zadanie o wartości 0,9 mln zł, którego realizacja była przewidziana w następnym roku budżetowym – w okresie od pierwszego do trzeciego kwartału 2021 r. Realizacja drugiego z zadań o wartości 6,6 mln zł nie była możliwa do wykonania przez Ministerstwo Finansów w 2020 r. z uwagi na zbyt krótki czas, jaki pozostawał od podjęcia decyzji o konieczności wykonania zadania do końca 2020 r. Wydatki na realizację tych zadań zostały ujęte w wykazie wydatków, które nie wygasają z końcem 2020 r. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli był to powód ujęcia tych zadań w planach inwestycji na 2020 r. Z tej przyczyny jako nierzetelnie uznano ich zaplanowanie do realizacji w 2020 r.

Z siedmiu skontrolowanych nowych zadań inwestycyjnych Ministerstwa Finansów (z 61 nowych zadań) dwa zadania o wartości 7,5 mln zł wprowadzono do planu wydatków majątkowych 2020 r. tylko w celu ich ujęcia w wykazie wydatków niewygasających z końcem roku

Infografika nr 5

Wprowadzanie nowych zadań inwestycyjnych do planów wydatków majątkowych Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

5.1.1.5. Wypełnianie obowiązków informacyjnych wobec Ministra Finansów związanych z wprowadzaniem zmian w planach wydatków majątkowych Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości

Ministerstwa informowały Ministra Finansów o zmianach planów wydatków majątkowych i uzyskały jego wymagane zgody

W okresie objętym kontrolą ministerstwa informowały Ministra Finansów o zmianach w planach wydatków majątkowych oraz uzyskały wymagane zgody wynikające z art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Uzyskały zgodę w przypadkach zmian planów wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł, a planowanych wydatków na inwestycje budowlane bez względu na kwotę. Informowały Ministra Finansów o przeniesieniach wydatków majątkowych o wartości poniżej 100 tys. zł.

5.1.1.6. Plan wydatków majątkowych Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości po zmianach i jego realizacja

Po zmianach wprowadzonych w planach zadań inwestycyjnych ministerstwa miały zrealizować z wydatków majątkowych części 19 i 37 budżetu państwa 139 zadań, na które zamierzały wydatkować środki w wysokości 188 mln zł, w tym w latach 2019–2020 z przeznaczeniem na realizację 100 inwestycji (145 mln zł) i w 2021 r. na 39 zadań (43 mln zł).

Niepełna realizacja zaplanowanych przez Ministerstwo Finansów zadań inwestycyjnych w latach 2019–2020 wynikała między innymi z nierzetelnego ich zaplanowania

Ministerstwa w latach 2019–2020 wydatkowały 140 mln zł na zaplanowane inwestycje (96,6% planu tych wydatków po zmianach) realizując w pełni lub częściowo 87 zaplanowanych zadań. Ministerstwo Sprawiedliwości zrealizowało wszystkie 15 zadań ujętych w planie inwestycji po zmianach w części 37 budżetu państwa wydatkując na ten cel 99,8% planowanych wydatków majątkowych. Ministerstwo Finansów nie zrealizowało 13 z 85 zadań ujętych w planach wydatków majątkowych po zmianach (jednego w 2019 r. i 12 w 2020 r.). Niezrealizowanie planowanych na 2020 r. zadań wynikało między innymi z nierzetelnego rozpoznania możliwości realizacji zadań wprowadzonych do planu w trakcie 2020 r., co skutkowało ujęciem w planie zadań, których realizacja była niemożliwa do końca 2020 r. W przypadku ośmiu niezrealizowanych w 2020 r. zadań do wydatków niewygasających z końcem roku budżetowego przeniesiono kwotę 13 mln zł (co stanowiło 93% kwoty planowanej na te zadania).

W okresie I półrocza 2021 r. ministerstwa na zaplanowane inwestycje wydatkowały 6,9 mln zł (15,9% planu po zmianach na 2021 r.) na częściową realizację 10 zadań.

Decyzje Ministra Finansów o blokowaniu planowanych wydatków podejmowane były co do zasady niezwłocznie, niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała w tym zakresie kwotę 0,5 mln zł

Wartość planu wydatków majątkowych w częściach 19 i 37 po zmianach została obniżona pod koniec 2019 r. i 2020 r. w związku z dokonaniem blokad wydatków na kwotę 4 mln zł. Przyczyną blokad zaplanowanych wydatków majątkowych było uzyskanie ofert niższych od szacunków zamawiającego, wystąpienie opóźnień w realizacji robót budowlanych leżących po stronie wykonawcy, wydłużenie postępowań przetargowych, konieczność realizacji dodatkowych nieprzewidzianych prac w ramach zadania, skutkujące przesunięciem terminu realizacji umowy na rok kolejny, przedłużenie procedur zakupowych z powodu unieważnienia postępowań w wyniku braku ofert lub zaferowania cen przewyższających kwotę jaką zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

Decyzje o blokadach podejmowano niezwłocznie po powzięciu informacji, że dany wydatek nie zostanie zrealizowany, poza blokadami wydatków w wysokości 483,3 tys. zł dotyczących realizacji trzech zadań w 2020 r. w Ministerstwie Finansów. Nieprawidłowość związaną z niedokonaniem blokady niewykorzystanych środków stwierdzono w przypadku realizacji jednego zadania w 2019 r. w Ministerstwie Finansów – dotyczyło kwoty 54,4 tys. zł. Podejmowanie decyzji z opóźnieniem lub niepodejmowanie przez dysponenta decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków spowodowało brak lub ograniczenie możliwości ich efektywnego wykorzystania.

W zakresie części 15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości* w latach 2019–2020 dokonano przeniesienia planu wydatków do sądów powszechnych na łączną kwotę 122,4 mln zł, tj. 99,1% planu według ustawy budżetowej. W 2019 r. środki w wysokości 1,1 mln zł pozostały w planie wydatków Ministra Sprawiedliwości w części 15/01 i zostały zablokowane. Natomiast w 2020 r. niewykorzystane środki w wysokości 0,5 mln zł zostały przeniesione na utworzenie rezerwy celowej poz. 75 – *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*. Przeniesiony plan wydatków w latach 2019–2020 został przeznaczony w sądach powszechnych na realizację 12 z 18 zadań w 2019 r. wcześniej ujętych w części 15/01, w tym jednego nowoutworzonego oraz siedmiu z 10 zadań w 2020 r. w tym dwóch wcześniej nie planowanych w części 15/01. W 2021 r. z planu wydatków części 15/01 do planów wydatków sądów powszechnych przeniesiono kwotę 14,1 mln zł na realizację trzech zadań pierwotnie ujętych w planie finansowym Ministra Sprawiedliwości w części 15/01.

Minister Sprawiedliwości nie realizował planowanych wydatków inwestycyjnych w części 15/01 – wydatki na ich realizację dokonały sądy powszechne

5.1.2. Planowanie i wykonanie planu wydatków w urzędach wojewódzkich

5.1.2.1. Planowanie wydatków majątkowych w urzędach wojewódzkich

Przyznany przez Ministra Finansów wstępny limit wydatków określony dla poszczególnych urzędów wojewódzkich (dysponentów części budżetowych) był w większości zbyt niski w stosunku do potrzeb w zakresie planowanych przez urzędy wojewódzkie (jako dysponentów III stopnia) wydatków inwestycyjnych, ale nie dotyczyło to zadań finansowanych z rezerw celowych. Najważniejsze (priorytetowe) zadania inwestycyjne urzędów wojewódzkich corocznie były zabezpieczane w ramach przyznanego limitu wydatków. Natomiast środki na pozostałe zadania pozyskiwane były z rezerw celowych, rezerwy wojewodów oraz w ramach wygosparowanych oszczędności w ich budżetach.

Limity wydatków określone przez Ministra Finansów dla urzędów wojewódzkich nie zaspokajały ich wszystkich potrzeb

Potrzeby inwestycyjne nie zostały zaspokojone w przypadku MUW w Krakowie, PUW w Białymstoku i PUW w Gdańsku. Jednostki te podjęły odpowiednie działania w zakresie określenia koniecznych do realizacji w danym roku wydatków inwestycyjnych przeprowadzając rozeznanie potrzeb w tym zakresie przed otrzymaniem od Ministra Finansów informacji o wstępnych kwotach wydatków na dany rok. Limity wydatków majątkowych tych urzędów wojewódzkich określone w ustawie budżetowej na 2019 r., 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i 2021 r. dla poszczególnych dysponentów III stopnia pokrywały odpowiednio 33,8%, 49,9% oraz 38,5% ich potrzeb inwestycyjnych.

Odmienne podejście do procesu planowania wydatków inwestycyjnych miały LUW w Lublinie i WUW w Poznaniu. Urzędy jako dysponenci III stopnia nie opracowywały planu inwestycji przed otrzymaniem wstępnego limitu wydatków na dany rok. Projekt planu rzeczowo-finansowego sporządzono na podstawie wstępnego limitu i plan ten był również planem inwestycji jakie zamierzano sfinansować z wydatków określonych w ustawie budżetowej. W przypadku WUW w Poznaniu limit przyznany na 2021 r. okazał się zbyt niski dla zapewnienia środków na realizację wszystkich zadań inwestycyjnych co skutkowało koniecznością zwiększenia środków na realizację niektórych zadań z rezerwy wojewody.

Mimo że limity wydatków były zbyt niskie w stosunku do potrzeb tylko Wojewoda Małopolski po otrzymaniu informacji o wstępnej kwocie wydatków na 2019 r. i 2020 r. zwrócił się do Ministra Finansów o jej zwiększenie, ale Minister Finansów nie udzielił odpowiedzi na pisma MUW w Krakowie. Wojewoda Lubelski przed otrzymaniem informacji o wstępnej kwocie wydatków na 2019 r. wystąpił do Ministra Finansów o zwiększenie tego limitu wskazując dodatkowe zadania do realizacji w tym roku. Minister poinformował o uwzględnieniu w przyznanym limicie tych zadań.

Urzędy wojewódzkie w różny sposób tworzyły roczne plany inwestycji

W żadnym z urzędów wojewódzkich nie opracowano strategii związanej z planowanymi i realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi obejmującej okres kilkuletni.

Proces ujmowania zadań inwestycyjnych w planach rocznych urzędów wojewódzkich był niesformalizowany lub oparty na przepisach wewnętrznych.

W MUW w Krakowie powołany został zespół do spraw planowania wydatków inwestycyjnych w budżecie Wojewody Małopolskiego, do zadań którego należała m.in. ocena planowanych do ujęcia w budżecie zadań inwestycyjnych (inwestycji budowlanych i zakupów inwestycyjnych) oraz rekomendowanie Wojewodzie Małopolskiemu listy zadań do ujęcia w materiałach planistycznych. Opracowano również wzory dokumentów, wymaganych przy planowaniu wydatków inwestycyjnych, jak również kryteria oceny zgłaszanych zadań inwestycyjnych. Ponadto przyjęte zostały zasady obowiązujące przy planowaniu wydatków inwestycyjnych, zgodnie z którymi m.in. zgłaszane nowe zadania miały zostać uszeregowane według hierarchii ważności, a ocenie zespołu miały podlegać wyłącznie dwie pierwsze pozycje, najistotniejsze z punktu widzenia kierownika danej jednostki budżetowej czy dyrektora wydziału.

W WUW w Poznaniu nie przyjęto sformalizowanych procedur zgłaszania zapotrzebowania do planu finansowego wydatków inwestycyjnych przez komórki organizacyjne, a podział środków, w ramach ustalonej przez Ministra Finansów wstępnej kwoty, dokonywany był zgodnie z utrwaloną praktyką. Dokonując wyboru zadań, na które planowano przeznaczyć środki budżetu państwa, w pierwszej kolejności uwzględniano inwestycje kontynuowane o charakterze budowlanym, biorąc pod uwagę analizę dotychczasowej realizacji danej inwestycji pod kątem możliwości wydatkowania planowanych środków, inwestycje zakwalifikowane do dofinansowania

sowania ze środków Narodowego oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a następnie inwestycje wynikające z zaleceń pokontrolnych. W dalszej kolejności brano pod uwagę hierarchię ważności zadań wskazaną przez poszczególne jednostki. Przedstawiając propozycje zadań inwestycyjnych do realizacji w WUW w Poznaniu brano pod uwagę m.in. takie kryteria jak wielkość zadania, w tym sposób jego finansowania (np. możliwość pozyskania dodatkowego finansowania), konieczność pozyskania wymaganych dokumentów i pozwoleń, zakres prac wynikających z przeglądów budynków, a także ocenę i uwagi Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto podczas spotkań roboczych kierownicy komórek organizacyjnych zgłaszali potrzeby inwestycyjne, które następnie były weryfikowane na podstawie kryteriów możliwości i konieczności ich zrealizowania. Zgłaszając te potrzeby, kierownicy komórek organizacyjnych brali także pod uwagę wyniki ankiet prowadzonych w ramach systemu kontroli zarządczej i wyniki badania satysfakcji pracy pracowników.

Propozycje dotyczące zadań realizowanych przez PUW w Białymstoku na przejściach granicznych przekazywane były przez Wojewodę Podlaskiego do akceptacji Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, a pozostałe podlegały ocenie przez pięcioosobowy zespół doradczy Wojewody Podlaskiego. Zespół doradczy przygotowywał propozycje zadań do finansowania z budżetu państwa i przedstawiał je Wojewodzie do akceptacji, ale ocena zadań inwestycyjnych nie opierała się na określonych kryteriach z przyporządkowaną wagą i ich oceną punktową. W oparciu o wnioski służb granicznych Wojewoda do 10 października roku poprzedzającego zgłaszał też do MSWiA zadania inwestycyjne do sfinansowania z rezerwy celowej.

Zasady zgłaszania do planu zadań finansowanych z wydatków majątkowych LUW w Lublinie zostały uregulowane w przepisach wewnętrznych. Zadania inwestycyjne podlegały ocenie przez komisję powołaną przez Wojewodę Lubelskiego, która ustalała listę rankingową zadań na podstawie kryteriów oraz wag punktowych poszczególnych kryteriów. Sporządzając projekt planu rzeczowo-finansowego na lata 2019–2021 w zakresie wydatków inwestycyjnych, dokonywano analizy i diagnozy potrzeb zgłoszonych przez poszczególne wydziały LUW w Lublinie pod względem pilności realizacji zadań, dostępności środków budżetowych, analizy sytuacji epidemicznej na rynku w zakresie dostępności towarów i usług na potrzeby pracy zdalnej, analizy przepisów wymuszających realizację zadań np. poziom bezpieczeństwa budynku w zakresie m.in. zabezpieczeń przeciwpożarowych.

W PUW w Gdańsku nie wprowadzono sformalizowanych zasad lub procedur, dotyczących zgłaszania przez komórki organizacyjne zapotrzebowania do planu wydatków inwestycyjnych. Przy planowaniu inwestycji uwzględniano m.in. potrzeby zgłaszane przez komórki organizacyjne PUW w Gdańsku, decyzje jednostek kontrolujących, zleczone ekspertyzy techniczne, wyniki okresowych przeglądów budowlanych budynków będących w trwałym zarządzie PUW w Gdańsku. Przy planowaniu wydatków inwestycyjnych na przejścia graniczne, funkcjonowały procedury planowania i monitorowania inwestycji opracowane przez MSWiA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z inwestycji o wartości 117,8 mln zł jedynie zadanie o wartości 0,2 mln zł zostało uznane jako nierzetelnie zaplanowane przez urząd wojewódzki

Pięć kontrolowanych urzędów wojewódzkich w okresie objętym kontrolą ujęło w swoich planach inwestycji 169 zadań inwestycyjnych, na które zamierzały wydatkować środki w wysokości 117,8 mln zł zaplanowane w ustawach budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła tylko jedną nieprawidłowość w zakresie rzetelności zaplanowania wydatków inwestycyjnych urzędów wojewódzkich. Dotyczyła ona nieprawidłowego zaklasyfikowania w planach wydatków majątkowych PUW w Gdańsku zadania o wartości 220 tys. zł, które powinny zostać zaplanowane i sfinansowane z wydatków bieżących jednostki.

5.1.2.2. Rezygnacja z zadań ujętych w planach wydatków majątkowych urzędów wojewódzkich wynikających z ustaw budżetowych

Na etapie tworzenia planu zadań urzędów wojewódzkich nie można było przewidzieć, że wystąpi konieczność rezygnacji z części zadań

W latach 2019–2021 (I półrocze) urzędy wojewódzkie jako dysponenci III stopnia zrezygnowały z realizacji 51 zadań, jakie miały zostać sfinansowane z wydatków majątkowych w wysokości 21,6 mln zł. Stanowiło to 30,2% zadań przyjętych do realizacji w latach 2019–2021 i 18,4% planowanych na ten cel wydatków majątkowych.

Kontrolą w zakresie celowości rezygnacji z zaplanowanych zadań objęto 24 zadania (47,1% zadań, z których zrezygnowano), na które miały zostać wydatkowane środki w wysokości 5,3 mln zł (24,7% wartości planu wydatków majątkowych na zadania, z których zrezygnowano). Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, rezygnacja z zaplanowanych wcześniej zadań była celowa, a ujęcie tych zadań w planie zadań inwestycyjnych na dany rok i planie tych zadań po dokonanych zmianach było dokonane rzetelnie. Przyczyny rezygnacji z poddanych kontroli planowanych zadań inwestycyjnych urzędów wojewódzkich wskazywały, że nie można było ich przewidzieć na etapie tworzenia planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych jednostek.

Jednocześnie należy dodać, że w trzech z pięciu kontrolowanych urzędów wojewódzkich nie wystąpiły sytuacje by w planach zadań inwestycyjnych na lata 2019–2021 ujęto część zadań, z których zrezygnowano w latach poprzednich w związku z wprowadzeniem nowych, „ważniejszych” zadań, których realizacji nie można było wcześniej zaplanować.

W WUW w Poznaniu w planie rzeczowo-finansowym na 2021 r. ujęto zadanie z realizacji którego WUW w Poznaniu zrezygnował w 2020 r. Ponadto w pierwotnym planie rzeczowo-finansowym na 2021 r. ujęto zadanie inwestycyjne przeniesione z planu zadań inwestycyjnych na 2018 r. W planie rzeczowo-finansowym PUW w Białymstoku według ustawy budżetowej na 2020 r. ujęto cztery zadania o wartości 0,7 mln zł, z których zrezygnowano w 2019 r. Działania takie należy uznać za dobrą praktykę i potwierdzenie rzetelności określenia na etapie tworzenia planu wydatków inwestycyjnych potrzeb, jakie miały zaspokajać te zadania.

5.1.2.3. Zmiany w planach wydatków majątkowych urzędów wojewódzkich

Pięć urzędów wojewódzkich w latach 2019–2021 (I półrocze) zmniejszyło o 9,2 mln zł planowane wydatki majątkowe dotyczące realizacji 60 zadań.

Kontrolą objęto zmniejszenia planu wydatków majątkowych o 5,6 mln zł (60,9% wartości zmniejszeń planów) związanych z realizacją 23 zadań (38,3% zadań dla których obniżono planowane wydatki). Z uwagi na zmniejszenie planu wydatków majątkowych dla zadań inwestycyjnych kontroli podlegała rzetelność planowania wydatków na te zadania w ustawach budżetowych, a także w planie po zmianach w przypadku wprowadzenia danego zadania w trakcie roku. Gdy zmniejszenie planu wydatków wiązało się ze zmianą zakresu rzeczowego zadania oceniano również, czy zmniejszenie planu wydatków było adekwatne do zmiany zakresu rzeczowego zadania. Wyniki kontroli wykazały, że objęte badaniem zmiany w planie wydatków majątkowych były celowe i wynikały z konieczności dostosowania planu do sytuacji wynikłych w trakcie roku. Przyczyny zmniejszenia planu wynikały w szczególności z braku realizacji pierwotnie zaplanowanej części zadań, przedłużających się procedur przetargowych, powodujących że nie wszystkie zadania mogły być w całości wykonane w danym roku. Zmniejszenia planu wydatków związane były głównie z oszczędnościami powstałymi po przeprowadzeniu postępowań przetargowych, w których najkorzystniejsza oferta okazała się niższa niż planowany koszt inwestycji. Plan wydatków w ten sposób „zaoszczędzony” umożliwił uzupełnienie środków na realizację innych pilnych zadań wojewodów. Wystąpiły przypadki, że zmniejszenia planu wydatków majątkowych polegały na przeniesieniu środków na wydatki bieżące w celu prawidłowego sklasyfikowania wydatków z tytułu zakupu usług remontowych oraz wyposażenia.

W okresie od początku 2019 r. do końca I połowy 2021 r. w urzędach wojewódzkich dokonano zwiększeń planów finansowych związanych z planowaną realizacją 39 zadań inwestycyjnych o 14,8 mln zł.

Kontrola zwiększeń planów 24 zadań (61,5% zadań dla których podwyższono planowane wydatki) o 11,2 mln zł (75,4% wartości zwiększeń planu) wykazała, że plan finansowy wzrastał w wyniku uruchomienia środków z rezerw celowych, rezerw wojewodów, a także w wyniku przeniesień planu z innych zadań lub z innych rodzajów wydatków. Źródłem zwiększenia planów finansowych były także środki z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, mechanizmu finansowanego ze środków Unii Europejskiej, dla którego procedurę konkursową wniosków prowadziło MSWiA. Przyczynami zwiększenia planu wydatków inwestycyjnych było w szczególności:

- przekroczenie pierwotnie planowanych wartości inwestycji przez najkorzystniejsze oferty złożone w postępowaniach przetargowych;
- urealnienie dodatkowych kosztów inwestycji, których wartość zależała od terminów podpisania umów, a przy określaniu planowanych kosztów łącznych inwestycji dla tych pozycji kosztów przyjmowano szacunki, które okazały się zbyt niskie;
- dokonanie po zakończeniu postępowań przetargowych modyfikacji zamówień wpływające na poprawę skuteczności i zwiększenie funkcjonalności realizowanych inwestycji.

Zmniejszenia i zwiększenia planu wydatków majątkowych urzędów wojewódzkich były rzetelne i odpowiadały zmianom zakresu zadań, których wprowadzenia było konieczne

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1.2.4. Wprowadzanie nowych zadań do planów wydatków majątkowych urzędów wojewódzkich

Wprowadzenie nowych zadań do planów inwestycji urzędów wojewódzkich było konieczne, nie można było tego przewidzieć na etapie tworzenia planów rocznych

W okresie objętym kontrolą urzędy wojewódzkie do swoich planów zadań inwestycyjnych wprowadziły 231 nowe zadania, na które zamierzały wydatkować 91,9 mln zł.

Kontrolą rzetelności ujęcia tych zadań w planach objęto 61 zadań (26,4% z nowych zadań) o wartości 13,7 mln zł (14,9% wartości planowanych wydatków na zadania, których nie ujęto w ustawach budżetowych). Wyniki kontroli wykazały, że środki na nowe zadania pochodziły z przeniesień planu wydatków z wydatków bieżących lub z wydatków inwestycyjnych innych zadań, dla których plan wydatków nie został w pełni wykorzystany. Nowe zadania sfinansowane były także rezerw celowych. Wiele dotyczyło zadań związanych z finansowaniem inwestycji na przejściach granicznych. Z uwagi na obowiązującą procedurę planowania inwestycji w przejściach granicznych, przekazaną przez MSWiA w styczniu 2019 r. pozyskane środki z rezerwy celowej jak i zadania finansowane z tych środków nie mogły zostać ujęte w planach finansowych urzędów wojewódzkich na etapie opracowania ustaw budżetowych. Wprowadzone do planu finansowego zmiany odnoszące się do nowych zadań (objętych szczegółowym badaniem) były celowe i wynikały m.in. ze względów bezpieczeństwa, stanu technicznego obiektów i urzędzeń lub nowych zadań wynikających z sytuacji epidemicznej związanej z COVID-19. Źródłem finansowania nowych zadań były także środki uruchamiane z rezerw wojewodów. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie wprowadzania nowych zadań do planów inwestycyjnych urzędów wojewódzkich. Realizacja nowych zadań była konieczna, zadań tych nie można było ująć na etapie tworzenia projektu planu finansowego na dany rok.

5.1.2.5. Wypełnianie obowiązków informacyjnych wobec Ministra Finansów związanych z wprowadzaniem zmian w planach wydatków majątkowych urzędów wojewódzkich

Urzędy wojewódzkie informowały Ministra Finansów o zmianach planów wydatków majątkowych i uzyskały jego zgodę na odpowiednie zmiany

Urzędy wojewódzkie w badanym okresie przestrzegały obowiązków informacyjnych związanych z wprowadzaniem zmian w planach wydatków majątkowych oraz uzyskały wymagane zgody Ministra Finansów wynikające z art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Dokonując przeniesień polegających na zmniejszeniu lub zwiększeniu planów wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł uzyskały zgodę Ministra Finansów. O przeniesieniach wydatków majątkowych dokonanych poniżej tej kwoty dysponenci części budżetowych informowali niezwłocznie Ministra Finansów. W przypadku wydatków na inwestycje budowlane wszystkie przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu tych wydatków dokonano za zgodą Ministra Finansów.

5.1.2.6. Plan wydatków majątkowych urzędów wojewódzkich po zmianach i jego realizacja

Po dokonanych zmianach w planach inwestycyjnych urzędy wojewódzkie miały zrealizować 349 zadań, na które zamierzały wydatkować środki w wysokości 197 mln zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Urzędy wojewódzkie w latach 2019–2020 wydatkowały 132,3 mln zł na zaplanowane inwestycje (99% planu tych wydatków po zmianach), a do końca I półrocza 2021 r. 10,6 mln zł (16,6% planu po zmianach na 2021 r.). Łącznie zrealizowały 298 zadań, a większość niezrealizowanych zadań dotyczyła projektów, które powinny zostać zakończone w II połowie 2021 r.

W zrealizowanych wydatkach 4,4 mln zł stanowiły wydatki, które w 2020 r. zostały ujęte w wykazie wydatków, które nie wygasły z końcem 2020 r. (dotyczyło to wydatków MUW w Krakowie i PUW w Gdańsku). Do zakończenia I półrocza 2021 r. zrealizowano wydatki w kwocie 0,7 mln zł – jednostki mogą je realizować do końca listopada 2021 r.

Wartość planu wydatków majątkowych po zmianach została obniżona pod koniec 2019 r. i 2020 r. w związku z dokonaniem blokad wydatków o wartości 14,8 mln zł. Poza jednym przypadkiem blokad dokonano na podstawie umotywowanych wniosków. Przyczyną blokad był nadmiar środków, spowodowany przede wszystkim oszczędnościami przetargowymi lub powstałymi w trakcie realizacji umów, niższymi niż planowano kosztami realizacji zadań, odstąpieniem od realizacji przedsięwzięcia w całości lub w części, jak również opóźnieniami w realizacji zadań. Decyzje o blokadach podejmowano niezwłocznie po powzięciu informacji, że dany wydatek nie zostanie zrealizowany. Blokowanie wydatków budżetowych nie wynikało z niewłaściwego sposobu ich skalkulowania na etapie planowania budżetowego. Nieprawidłowość związaną z niedokonaniem blokady stwierdzono jedynie w PUW w Gdańsku. Komórka merytorycznie odpowiedzialna za jedno z zadań pomimo uzyskania 2 listopada 2020 r. (tj. w dniu podpisania umowy z wykonawcą) wiedzy o braku możliwości wykorzystania wszystkich środków nie przekazała tej wiedzy do odpowiedniej komórki PUW w Gdańsku. Powyższe zaniechanie skutkowało brakiem możliwości zablokowania środków w kwocie 88,7 tys. zł na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i innego ich rozdysponowania.

5.2. Wydatkowanie środków na inwestycje

Na pięć kontrolowanych urzędów wojewódzkich obszar ten oceniono pozytywnie jedynie w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim. W pozostałych czterech urzędach, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, sformułowano oceny w formie opisowej. Negatywnie oceniono dokonywanie wydatków i ewidencjonowanie składników majątkowych Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie części 15 – *Sądy powszechnie*, gdzie Najwyższa Izba Kontroli uznała, że działania Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie dokonywania zakupów z tej części były niecelowe i nierzetelne. Natomiast wydatkowanie środków przez Ministerstwo Sprawiedliwości z części 37 – *Sprawiedliwość* oceniono pozytywnie.

Wydatki niecelowe zidentyfikowano w trzech z siedmiu kontrolowanych jednostkach. Jednocześnie stwierdzono inne nieprawidłowości oraz stany problematyczne. Dotyczyło to głównie dwóch kontrolowanych ministerstw, tj. Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości.

Urzędy wojewódzkie zrealizowały w 2019 r. i 2020 r. prawie 100% planu wydatków majątkowych po zmianach

Decyzje o blokadach wydatków inwestycyjnych w urzędach wojewódzkich podejmowano prawidłowo, za wyjątkiem PUW w Gdańsku, gdzie nie dokonano blokady o wartości 88,7 tys. zł

Istotne nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków na inwestycje oraz ewidencjonowania składników majątku stwierdzono w Ministerstwie Finansów

Ministerstwo Sprawiedliwości przyjęło niewłaściwy sposób finansowania inwestycji związanych z rozwojem systemów informatycznych przeznaczonych na potrzeby sądów powszechnych

Nieprawidłowości zidentyfikowano również w zakresie odbioru i przyjęcia do użytkowania zakupionego majątku, a także samej ewidencji nabytych środków trwałych.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, czy ponoszone przez kontrolowane jednostki wydatki majątkowe były celowe, doprowadziły do realizacji zaplanowanych efektów oraz służyły celom tych jednostek. Sprawdzone także czy ewidencja środków trwałych była prowadzona zgodnie z przepisami.

Szczegółowe badanie w zakresie prawidłowości dokonywanych wydatków przeprowadzono na próbie o wartości 75,6 mln zł, co odpowiadało około ¼ zrealizowanych przez kontrolowane jednostki wydatków majątkowych w latach 2019–2021 (do 30 czerwca).

5.2.1. Celowość i efektywność dokonywania wydatków majątkowych

Poza kontrolą wybranej próby wydatków pod kątem celowości i efektywności wydatkowania środków w Ministerstwie Finansów zwrócono ponadto uwagę na wydatki związane z rozwojem systemów informatycznych oraz sposobem wydawania środków na korzystanie ze środków transportu – wynajem i zakup pojazdów użytkowanych przez Ministerstwo Finansów.

5.2.1.1. Wydatki związane z rozwojem systemów informatycznych w Ministerstwie Finansów

W latach 2019–2020 Centrala Ministerstwa Finansów zrealizowała wydatki w wysokości 39,3 mln zł (co stanowiło 34,5% wydatków majątkowych ogółem zrealizowanych w tym okresie przez Ministerstwo Finansów) na zakup oraz modyfikację systemów informatycznych i oprogramowania. Wskazane wyżej wydatki ponoszone były w ramach zleceń udzielanych podmiotom zewnętrznym (24,8 mln zł), nabywania usług wsparcia inżynierskiego (14,4 mln zł) oraz innych umów cywilnoprawnych (0,06 mln zł). Ponadto Ministerstwo Finansów poniosło w tym okresie wydatki w wysokości 51,1 mln zł na dotacje podmiotowe przekazane spółce Aplikacje Krytyczne.

Zadania związane z rozwojem systemów IT resortu finansów realizowane są przez podmioty zewnętrzne, spółkę Aplikacje Krytyczne, oraz jednostkę podległą – CIRF

Zadania dotyczące informatyzacji z jednej strony realizowane były przez pracowników pozyskanych w ramach „body leasingu”, czyli przez osoby zatrudnione w innych podmiotach, świadczące pracę na rzecz Ministerstwa w ramach umowy z podmiotem zatrudniającym te osoby. Z drugiej strony podobne zadania realizowane były przez spółkę Aplikacje Krytyczne, utworzoną przez Skarb Państwa. Stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne⁶ do zadań tej spółki należy realizacja projektów informatycznych, tj. budowa, rozbudowa, unowocześnienie, a także utrzymanie systemów i rozwiązań teleinformatycznych, wspierających wykrywanie naruszenia przepisów prawa podatkowego oraz wyższą efektywność poboru podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych.

Co więcej, z dniem 1 stycznia 2021 r. nastąpiły zmiany organizacyjne dotyczące kompetencji w zakresie usług IT w resorcie finansów, obejmujące

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 186.

wyznaczenie Centrum Informatyki Resortu Finansów (dalej: CIRF) jako informatycznego centrum usług wspólnych resortu finansów, którego głównym zadaniem ma być obsługa informatyczna izb administracji skarbowej (IAS) oraz podlegających IAS urzędów skarbowych, urzędów celno-skarbowych, a także Krajowej Informacji Skarbowej i Krajowej Szkoły Skarbowości. Według Ministerstwa Finansów zmiany te wynikały z potrzeby zintegrowania usług informatycznych w resorcie finansów. Nie opracowano jednak zasad współpracy pomiędzy jednostkami. Prace nad nowym modelem powinny zakończyć się do końca trzeciego kwartału 2021 r., jednak do zakończenia czynności kontrolnych w MF (do 28 października 2021 r.) nie przekazano Najwyższej Izbie Kontroli stosownego dokumentu.

Najwyższa Izba Kontroli nie zakwestionowała wprowadzenia zmian organizacyjnych, uznając je za zasadne. Uważa jednakże, że powinny one zostać poprzedzone opracowaniem modelu współpracy pomiędzy jednostkami resortu finansów a CIRF, z uwzględnieniem możliwości organizacyjnych jednostek resortu finansów. W trakcie kontroli nie wskazano zasad współpracy, ani powiązań między jednostkami zaangażowanymi w procesy IT w resorcie finansów w zmieniających się wariantach centralizacji usług IT. Tym samym nie przedstawiono wypracowanego modelu współpracy pomiędzy jednostkami resortu finansów a CIRF.

Ministerstwo Finansów nie opracowało kompleksowej koncepcji rozwoju i utrzymania wykorzystywanych systemów informatycznych, co w konsekwencji doprowadziło do rozproszenia realizacji zadań z zakresu informatyzacji oraz rodzi ryzyko niegospodarności i zostało przez Najwyższą Izbę uznane jako nieprawidłowość. Podstawą do kwestionowania przyjętego w resorcie finansów sposobu zarządzania rozwojem systemów informatycznych był fakt, że w badanym okresie zadania i projekty związane z zapewnieniem infrastruktury informatycznej Ministerstwa Finansów realizowane były zarówno przez samo Ministerstwo, jak również przez CIRF i spółkę Aplikacje Krytyczne. Przez cały ten okres Ministerstwo korzystało również z usług podmiotów, udostępniających wysoko wyspecjalizowanych specjalistów z zakresu IT. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wynagrodzenie tak pozyskanych pracowników było finansowane w ramach wydatków bieżących lub majątkowych, a nie wydatków na wynagrodzenia i nie podlegało limitom ustalonym w corocznej ustawie budżetowej.

Pomimo że spółka Aplikacje Krytyczne powołana została już ponad pięć lat temu, a CIRF przejął obowiązki centrum informatycznego blisko rok temu do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 28 października 2021 r. Ministerstwo Finansów nie opracowało kompleksowego modelu współpracy wszystkich zaangażowanych w ww. zadanie podmiotów, określającego również role i zadania innych jednostek organizacyjnych resortu finansów, w tym samego Ministerstwa Finansów i również jednostek podległych.

Z jednej strony Ministerstwo Finansów nabywało, w ramach zakupu usług wsparcia, usługi wysoko wyspecjalizowanego personelu informatycznego, które zabezpieczały bieżące potrzeby w zakresie usług IT. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę, że wiedza i umiejętności specjalistów, zatrudnianych w formie „body leasingu” jest niezbędna dla rozwoju syste-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

mów informatycznych resortu finansów i będzie niezbędna w przyszłości. Racjonalne zatem byłoby zatrudnienie specjalistów przez Ministerstwo lub jego jednostki zależne – co wpłynęłoby na zwiększenie wiedzy merytorycznej i technicznej Ministerstwa, zamiast polegania na usługach podmiotów zewnętrznych w ramach umów krótkoterminowych.

Z drugiej strony Ministerstwo Finansów dysponowało dokumentacją, kodami źródłowymi oprogramowania oraz posiadało prawa autorskie do wykorzystywanego oprogramowania, a tym samym posiadało możliwość zlecenia spółce Aplikacje Krytyczne wykonania zmian w użytkownikowych w resorcie finansów systemach.

Nieopracowanie zasad współpracy między podmiotami i jednostkami resortu finansów zaangażowanymi w rozwój systemów IT niesie ryzyko nieefektywnego i niegospodarnego wydatkowania środków

Mając na uwadze fakt, że zapoznanie się z oprogramowaniem przez pracowników spółki Aplikacje Krytyczne wymaga czasu, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że zlecenie realizacji przedmiotowych zadań z odpowiednim wyprzedzeniem spółce Aplikacje Krytyczne byłoby efektywniejsze w dłuższej perspektywie czasu niż zlecenie tych zadań firmom zewnętrznym. Zlecenie wykonania zadań firmom, które były autorem danego rozwiązania, w konsekwencji prowadziło do uzależnienia Ministerstwa Finansów od usług firm zewnętrznych i mogło prowadzić do nadmiernego wzrostu kosztów tych usług.

Według Najwyższej Izby Kontroli sytuacja, w której zadania z jednego obszaru realizowane są przez różne podmioty, w tym zewnętrzne, i nie ma przy tym określonej wspólnej kompleksowej strategii działania w tej dziedzinie ani procedury wzajemnych powiązań i odpowiedzialności zaangażowanych w te działania podmiotów/komórek, rodzi wysokie ryzyko nieprawidłowości zarówno na etapie planowania (co w części potwierdziły wyniki kontroli), jak i realizacji tych zadań, w tym dotyczących efektywności wydatkowania środków.

Funkcjonujący w Ministerstwie Finansów system realizacji zadań z zakresu IT nie sprzyja także przejrzystości wydatkowanych na ten cel środków. Warto w tym miejscu powtórzyć, że w latach 2019–2020 Centrala Ministerstwa Finansów wydatkowała na zakupy oraz modyfikacje systemów informatycznych i oprogramowania ponad 1/3 swojego budżetu przeznaczonego na wydatki majątkowe.

5.2.1.2. Wydatki na zakup i najem pojazdów użytkowanych w Ministerstwie Finansów

Trzy komórki organizacyjne podejmowały decyzje w sprawie najmu pojazdów

W przypadku wydatków związanych z wykorzystywaniem pojazdów dla realizacji zadań Ministerstwa Finansów, uwagę Najwyższej Izby Kontroli zwrócił fakt, że Ministerstwo Finansów podejmuje decyzje o wynajmowaniu pojazdów, zamiast korzystania z zakupu pojazdów lub leasingu z opcją wykupu pojazdów, szczególnie, że decyzje te nie były jednorodne w ramach Ministerstwa. Ministerstwo Finansów zrealizowało w latach 2019–2020 wydatki w łącznej wysokości 1 mln zł na zakup samochodów (pięć sztuk samochodów) oraz 1,7 mln zł z tytułu użytkowania pojazdów w formie najmu długoterminowego (na okres 36 miesięcy). Samochodami pozostającymi w użytkowaniu Ministerstwa Finansów zarządzały trzy komórki organizacyjne: komórka realizująca zadania związane ze zwal-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czaniem przestępstw ekonomicznych, która ze względu na prowadzoną działalność operacyjną nabywała pojazdy wyłącznie w drodze zakupu; komórka zapewniająca bieżącą obsługę jednostki oraz komórka inspekcji wewnętrznej, które nabywały pojazdy samochodowe w drodze zakupu lub użytkowały je w formie najmu długoterminowego.

W komórce organizacyjnej Ministerstwa Finansów, odpowiedzialnej za zapewnienie bieżącej obsługi jednostki, decyzje o najmie pojazdów w 2017 r. i 2020 r. podejmowano na podstawie analizy sporządzonej w 2016 r. Należy wskazać, że sytuacja na rynku motoryzacyjnym od 2016 r. ulegała dynamicznym zmianom, a w działaniach Ministerstwa Finansów nie widać było ugruntowanej tendencji, wskazującej na wybór korzystniejszej formy w postaci zakupu lub najmu. Wybór w 2018 r. długoterminowego najmu pojazdów wynikał z treści wytycznych do Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020, w ramach którego realizowany był projekt. Zgodnie z tymi wytycznymi za kwalifikowalne uznawane były wydatki wynikające z formy finansowania, która nie powodowała przeniesienia własności środka transportu na beneficjenta.

Według Najwyższej Izby Kontroli, podejmując decyzje o najmie długoterminowym pojazdów w 2020 r. komórka ta powinna opierać się na aktualnych danych, do których nie można z pewnością zaliczyć analizy sporządzonej w 2016 r. Analiza ta zakładała, że po przekroczeniu 100 tys. kilometrów przebiegu w okresie czteroletnim przez użytkowane pojazdy nie jest opłacalny ich wcześniejszy zakup i korzystną formą ich użytkowania jest ich wynajem. Kontrola w zakresie przebiegu ośmiu pojazdów użytkowanych przez tę komórkę organizacyjną Ministerstwa Finansów wykazała w pięciu przypadkach, że samochody wykorzystywane w ramach najmu długoterminowego nie osiągnęłyby w ciągu czterech lat przebiegów powyżej 100 tys. kilometrów. Z tego powodu ich wcześniejszy zakup, jak i wykup przy wyborze umowy leasingu mogłyby być dla Ministerstwa Finansów równie korzystny.

Według Ministerstwa Finansów leasing nie jest korzystny dla jednostek budżetowych pod względem ekonomicznym. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że powyższe stanowisko w sprawie leasingu operacyjnego nie zostało potwierdzone w trakcie kontroli poprzez przedłożenie stosownych analiz, sporządzanych każdorazowo przed podjęciem decyzji o najmie długoterminowym pojazdów. W jedynej stosowanej w Ministerstwie Finansów analizie dotyczącej wyboru formy pozyskania pojazdów (przygotowanej w 2016 r.) porównywano jedynie najem długoterminowy (bez opcji wykupu) i zakup, nie analizowano w niej leasingu operacyjnego. Zaznaczyć należy również, że potencjalny wykup leasingowego auta zwiększa aktywa jednostki i może w przyszłości wygenerować dochody z tytułu jego sprzedaży.

Ponadto analiza przebiegów pojazdów zakupionych na potrzeby komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów odpowiedzialnej za zapewnienie bieżącej obsługi jednostki, wykorzystywanych na potrzeby transportu i zaopatrzenia, wykazała kilku- lub kilkunastotysięczne przebiegi roczne pojazdów. Według Najwyższej Izby Kontroli świadczy to o bardzo ograniczonym wykorzystywaniu tych pojazdów, a w konsekwencji może

Analiza, na podstawie której w 2020 r. podejmowano decyzje o najmie pojazdów w celu zapewnienia bieżącej działalności Ministerstwa Finansów była nieaktualna

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

prowadzić do wniosku, że pojazdy pozostające w dyspozycji Ministerstwa Finansów (zarówno zakupione, jak i te użytkowane w formie najmu długoterminowego) są zbyt liczne w odniesieniu do potrzeb.

Decyzje o najmie pojazdów w 2020 r. budzą wątpliwości co do adekwatności podstaw i założeń przyjętych przez komórkę organizacyjną Ministerstwa Finansów odpowiedzialną za zapewnienie bieżącej obsługi jednostki. Z uwagi na zmieniającą się sytuację na rynku motoryzacyjnym, analiza sporządzona w 2016 r. i przyjęte w niej założenia powinna być bezwzględnie zaktualizowana przed podjęciem kluczowych decyzji co do wyboru formy poszerzenia floty samochodowej Ministerstwa Finansów.

Brak rzetelnej argumentacji decyzji podejmowanych w sprawie najmu pojazdów na potrzeby inspekcji wewnętrznej

Komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów inspekcji wewnętrznej argumentowała podjęcie decyzji o najmie użytkowanych pojazdów potrzebą zachowania jak najbardziej różnorodnej floty samochodowej, ze względu na prowadzoną działalność operacyjną wymagającą utajnienia działań i utrudnienia identyfikacji pojazdów. Jednocześnie jednak komórka ta w 2020 r., ze względu na konieczność wycofania z eksploatacji starszych pojazdów, dokonała zakupu nowych pojazdów, tej samej marki co samochody już użytkowane. Ponadto komórka inspekcji wewnętrznej wynajmuje od 2019 r. 18 pojazdów jednej marki, co zaprzecza podniesionym przez tą komórkę argumentom zasadności wynajmowania pojazdów, gdyż wszystkie wynajmowane przez nią pojazdy są jednorodne i użytkowane nieprzerwanie od 23 maja 2019 r.

Według Ministerstwa Finansów wynajem samochodów zapewnia ich większą anonimowość niż pojazdów własnych, ze względu na rejestrację w różnych województwach oraz fakt, że samochody te były ewidencjonowane w bazie CEPiK, bazach danych firm ubezpieczeniowych i innych bazach jako pojazdy spółki, która wynajmuje samochody na potrzeby Ministerstwa Finansów, a ponadto wynajmowane samochody te nie wyróżniały się na tle innych poruszających się po drogach pojazdów, co miało wpływ na zachowanie konspiracji działań operacyjnych i bezpieczeństwo funkcjonariuszy.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zamontowanie tablic rejestracyjnych z różnych województw w użytkowanych przez komórkę inspekcji wewnętrznej jednorodnych pojazdach nie daje podstaw do uznania, że pojazdy te były z tego powodu różnorodne, a ich identyfikacja utrudniona. Trudno zgodzić się również z argumentem dotyczącym utrudnienia identyfikacji pojazdów wynajmowanych w systemie CEPiK, gdyż w celu identyfikacji pojazdu w tej bazie należy podać także informacje o pojeździe, które nie są ogólnie dostępne – dotyczy to daty pierwszej rejestracji pojazdu. Ministerstwo Finansów nie ma także wpływu na zakres danych w innych bazach danych, w tym bazach danych firm ubezpieczeniowych, gdyż nie ma możliwości zapewnienia, że w bazach tych nie pojawi się informacja o faktycznym użytkowniku pojazdu. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli bezpodstawne jest również przyjęcie założenia, że podjęcie decyzji o najmie pojazdu wpływa na niewyróżnianie się pojazdów Ministerstwa Finansów na tle innych poruszających się po drogach. Należy także wskazać, że komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów realizująca zadania związane ze zwalczaniem przestępstw ekonomicznych, nie wynajmuje pojazdów – tylko dokonuje ich zakupu.

Decyzje o sposobie nabycia pojazdów powinny być podejmowane tak, aby zapewnić bezpieczne funkcjonowanie komórek prowadzących utajnioną działalność operacyjną, a jednocześnie w sposób efektywny wykorzystywać posiadane zasoby floty samochodowej. Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła fakt, że trzy komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów z uwagi na specyfikę realizowanych zadań miały niejednorodne potrzeby w zakresie użytkowanych pojazdów. Niemniej jednak, mając na uwadze zaprezentowane powyżej przebiegi pojazdów pozostających w dyspozycji Ministerstwa Finansów, jak również fakt, iż wskazani zarządzający to komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów, a decyzje w zakresie zapewnienia im warunków niezbędnych do realizacji powierzonych zadań podejmowała jedna osoba, tj. Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów, zasadne zdaniem Najwyższej Izby Kontroli jest określenie ogólnej strategii zarządzania posiadanymi pojazdami i jej systematyczne aktualizowanie, co powinno przyczynić się do efektywniejszego jej wykorzystania.

Brak zasad nabywania pojazdów negatywnie wpływa na ich efektywne wykorzystanie

5.2.1.3. System dokonywania zakupów przez Ministra Sprawiedliwości finansowanych z części 15 – *Sądy powszechne*

W Ministerstwie Sprawiedliwości przyjęto trwale stosowaną praktykę, że wydatki inwestycyjne w części 15 – *Sądy powszechne*, dotyczące utrzymania i rozwoju rejestrów sądowych i innych systemów informatycznych przeznaczonych na potrzeby sądów powszechnych (tzw. systemów centralnych) dokonywane są wyłącznie przez sądy apelacyjne z części 15/02–15/12, a nie z części 15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*. Zasadę tę przyjęto, pomimo że pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości, na podstawie upoważnienia wydanego przez Ministra Sprawiedliwości, zawierają umowy z dostawcami, dokonują odbiorów ilościowych i jakościowych, nabyte środki trwale znajdują się w siedzibach Ministerstwa Sprawiedliwości, a nabyte oprogramowanie używane jest przez pracowników Ministerstwa lub podwykonawców zatrudnionych w Ministerstwie. W umowach tych jako stroną umowy wskazywano Skarb Państwa-Ministerstwo Sprawiedliwości, a jako płatników 11 sądów apelacyjnych lub sądy apelacyjne i Ministerstwo Sprawiedliwości. W takim przypadku zakup był finansowany ze środków części 15 w zakresie wydatków ponoszonych przez sądy apelacyjne i ze środków części 37 w zakresie wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości. Kwota wynikająca z umowy była dzielona tym samym między 11 lub 12 płatników, przy czym podział ten nie wynikał z wartości dostarczanych dóbr czy usług, ich cen jednostkowych, etapów realizacji umowy, czy podobnych parametrów. Zasadą było, że wszyscy płatnicy obciążani byli kwotą w porównywalnej wysokości. Rola sądów apelacyjnych sprowadzała się do otrzymania środków budżetowych poprzez zwiększenie ich planów finansowych w celu zapłaty za otrzymaną fakturę, ujęcia na podstawie tej faktury wartości środków trwałych w budowie oraz przekazania „nabytej” w ten sposób części środka trwałego do Ministerstwa dokumentem PT *Przekazanie środka trwałego*. Sądy apelacyjne nie otrzymywały zakupionych w ten sposób składników majątkowych.

Dokonywanie zakupów z części 15 przez Ministerstwo Sprawiedliwości było nierzetelne i zaburzało przejrzystość finansów publicznych

Najwyższa Izba Kontroli uznała system dokonywania zakupów przez Ministra Sprawiedliwości finansowanych z części 15 – *Sądy powszechne* jako nierzetelny. Ustaleń dokonano na podstawie analizy realizacji umowy nr 69

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z 25 października 2019 r. Przedmiotem umowy była dostawa 48 serwerów o wartości jednostkowej 0,2 mln zł, trzech zestawów przełączników sieciowych o wartości jednostkowej 0,3 mln zł każdy, pięciu zestawów do rozszerzenia pamięci RAM serwerów już użytkowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości (o wartości jednostkowej 0,04 mln zł każdy) oraz wykonanie rozbudowy, instalacji, konfiguracji i uruchomienia tych urządzeń (0,1 mln zł).

Działając na podstawie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, Dyrektor Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (dalej: DIRS) podpisał umowę nr 69 z dnia 25 października 2019 r., wskazując jako płatników tej umowy Ministerstwo Sprawiedliwości i sądy apelacyjne. Dyrektorzy sądów apelacyjnych nie byli stronami umowy i nie udzielili Dyrektorowi DIRS upoważnień do jej zawarcia. Dyrektor DIRS zaciągnął zobowiązania wynikające z tej umowy w ciężar planów finansowych wydatków majątkowych sądów apelacyjnych, tj. części budżetowych 15/02–15/12. Przed podpisaniem umowy nr 69 Dyrektor DIRS nie zweryfikował, czy sądy apelacyjne w swoich planach finansowych miały wystarczające niezaangażowane środki na pokrycie zobowiązań wynikających z tej umowy. Zmiany w planie wydatków części 15 i przeniesienie środków z części 15/01 do części 15/02–15/12 na sfinansowanie wydatków wynikających z tej umowy zostały dokonane dopiero 8 listopada 2019 r. decyzją Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, natomiast dyrektorzy sądów apelacyjnych zostali poinformowani zarówno o zaciągnięciu zobowiązań w ciężar planów finansowych części budżetowych, których są dysponentami, jak i o zmianach w planach finansowych, dopiero pismem Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej z dnia 15 listopada 2019 r.

Łączne wynagrodzenie wykonawcy wynikające z umowy wynosiło 10,5 mln zł brutto, w umowie jako płatników wskazano Ministerstwo Sprawiedliwości (kwota 1 mln zł) i 11 sądów apelacyjnych (po 0,9 mln zł). Jako miejsce dostawy i instalacji wszystkich powyższych składników wskazano siedzibę Ministerstwa Sprawiedliwości, protokoły odbioru ilościowego i jakościowego zostały podpisane przez wykonawcę i przedstawicieli Ministerstwa, do sądów miały zostać dostarczone wyłącznie kopie protokołów odbioru. Dyrektorzy sądów apelacyjnych nie otrzymali żadnych składników majątkowych na podstawie umowy nr 69 z 2019 r. Ministerstwo Sprawiedliwości sfinansowało wydatek wynikający z powyższej umowy ze środków części 37, a sądy apelacyjne ze środków części 15.

Zaciąganie zobowiązań przez Ministra Sprawiedliwości na rzecz sądów apelacyjnych było niecelowe i nierzetelne

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zaciągnięcie zobowiązań do sfinansowania z części budżetowych 15/02–15/12 na zakup środków trwałych, które miały pozostać w dyspozycji Ministerstwa (nie miały zostać przekazane do sądów, ani udostępnione sądom do użytkowania) było działaniem niecelowym i nierzetelnym. Na ocenę tą wpływa także fakt, że w planie finansowym części budżetowej 15/01 były środki wystarczające na pokrycie zobowiązań wynikających z umowy nr 69 z 2019 r. i nie było przeszkód prawnych żeby zrealizować wydatek z części 15/01. Nie istnieją także przeszkody formalne ani ustawowe, aby w ramach części budżetowej 15/01 ustanowić dysponenta III stopnia i dokonywać wydatków. Fakt, że w części budżetowej 15/01

planowane są wydatki na potrzeby sądów powszechnych nie wyklucza dokonywania wydatków z tej części przez urząd obsługujący Ministra Sprawiedliwości, w szczególności wydatków na systemy informatyczne obejmujące rejestry sądowe, które są projektowane, utrzymywane i rozwijane przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości, a wykorzystywane w pracy bieżącej sądów powszechnych na potrzeby obywateli. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła także uwagę, że systemy centralne budowane są w wielu resortach i nie występuje praktyka obciążania jednostek podległych kosztami ich tworzenia, koszty te są ponoszone przez właściwe ministerstwa.

Na podstawie powyższych ustaleń Najwyższa Izba Kontroli uznała, że część budżetowa 15/01 traktowana jest przez Ministerstwo Sprawiedliwości jako rezerwa utworzona na poziomie dysponenta części 15 – *Sądy powszechne* (istotą tworzenia rezerw jest fakt, że są one ujmowane przejściowo i rozdysponowywane w trakcie roku, w miarę konkretyzowania się zadań do realizacji). Zauważyć zatem należy, że przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują również możliwość zaplanowania środków na zadania, co do których na etapie planowania nie jest możliwe wskazanie jednostki realizującej poprzez ujęcie tych środków w rezerwach celowych. Obowiązujące przepisy prawa nie dopuszczają natomiast możliwości tworzenia rezerw na poziomie dysponentów części innych niż wojewodowie.

Stwierdzono ponadto, że konsekwencją przyjętego systemu zakupów w części 15 – *Sądy powszechne* było nieujmowanie zaangażowania środków na wydatki. Zaangażowania wynikające z podpisanej umowy nr 69 z 2019 r. nie ujęto w księgach rachunkowych (ewidencji pozabilansowej) ani Ministerstwa Sprawiedliwości w części 15/01, ani w księgach rachunkowych sądów apelacyjnych (w częściach 15/02–15/12), a w konsekwencji nie wykazano zaangażowania tych środków w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 części 15 – *Sądy powszechne* za październik 2019 r. Tym samym sprawozdanie Rb-28 części 15 za październik 2019 r. zostało sporządzone nierzetelnie i nie przekazywało prawidłowej informacji o przyszłych zobowiązaniach wynikających z już podpisanych umów do sfinansowania w 2019 r.

5.2.1.4. Celowość i efektywność dokonywania wydatków majątkowych w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości

Szczegółowym badaniem w zakresie celowości i efektywności wydatków majątkowych objęto 44 pozycje wydatków zrealizowanych przez ministerstwa w części 19 i 37 w latach 2019–2020 o łącznej wartości 35,4 mln zł, co stanowiło 25,3% wydatków majątkowych kontrolowanych ministerstw⁷.

Kontrolą objęto wydatki części 19 i 37 o wartości 35,4 mln zł – 25,3% wydatków majątkowych

Potrzeby zrealizowania określonego wydatku majątkowego zgłaszane były przez poszczególne komórki organizacyjne ministerstw (lub dysponentów podległych), przez które składniki majątku (środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne) zakupione w wyniku realizacji inwestycji, miały być użytkowane. Wydatki majątkowe objęte badaniem przeznaczono przede

⁷ Składa się na to 27 pozycji wydatków Ministerstwa Finansów o wartości 21 mln zł oraz 17 wydatków inwestycyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości o wartości 14,4 mln zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wszystkim na zapewnienie odpowiednich warunków pracy pracownikom, dostosowanie budynków do wymagań przeciwpożarowych, zapewnienie wyższych standardów obsługi systemów informatycznych, zarówno centralnych jak i lokalnych, zakupy samochodów oraz łodzi patrolowych, które były wykorzystywane do realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Pracownicy ministerstw uczestniczyli w odbiorze zakupionych składników majątkowych, potwierdzając zgodność dostarczonych towarów i usług z umową, kompletność i zdatność do użytkowania.

W większości przypadków przedmiot i wartość realizowanych wydatków określono w oparciu o informacje pozyskane z rynku, w tym zgromadzone wstępne oferty, dostępne cenniki, a w przypadku robót budowlanych, które realizowane były przez Ministerstwo Finansów w formule „zaprojektuj i wybuduj” z wykorzystaniem informacji o cenach i wyliczeniach dotyczących analogicznych lub podobnych prac zrealizowanych w latach wcześniejszych z zastosowaniem wskaźników wzrostu cen, jak również z dostępnych opracowań, przyjmowanych rozwiązań przy kosztorysowaniu. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że formuła ta przewiduje sporządzenie kosztorysu inwestorskiego dopiero na etapie realizacji zamówienia, dlatego nie ma możliwości precyzyjnego oszacowania wydatków na etapie planowania. Ponadto już na etapie przygotowania programu funkcjonalno-użytkowego należy w bardzo precyzyjny sposób określić wymagania, ponieważ na tej podstawie tworzona jest dokumentacja, będąca podstawą realizacji robót.

W przypadku, gdy zakup sprzętu komputerowego łączył się z koniecznością zakupu oprogramowania realizowano je łącznie. Odrębnie przeprowadzono postępowania na specjalistyczne oprogramowanie i systemy informatyczne. Wdrożenie i konfiguracja sprzętu komputerowego były realizowane przez pracowników ministerstw.

Zaciągnięcie wszystkich zobowiązań, jak i dokonanie wszystkich wydatków objętych badaniem nastąpiło w granicach kwot określonych w planie finansowym w danej podziałce klasyfikacji budżetowej na dzień ich zaciągnięcia/wykonania.

Poza niżej opisanymi wydatkami Ministerstwa Sprawiedliwości, zakupione środki trwałe i wnip objęte kontrolą, których jednostkowa wartość początkowa przekraczała 10 tys. zł, zostały sfinansowane z wydatków majątkowych. W sposób nieprawidłowy w Ministerstwie Sprawiedliwości klasyfikowano wydatki związane z zakupem oprogramowania opartego na jądrze Linux. Ministerstwo Sprawiedliwości w niejednolity sposób ujmowało w księgach rachunkowych wartość licencji na oprogramowanie oparte na programach typu *open-source*, udzielanych na okresy dłuższe niż 12 miesięcy. W toku kontroli ustalono, że wydatki na oprogramowanie oparte na systemie z otwartym kodem Linux, w wersji (dystrybucji) dla celów komercyjnych, poniesione przed 2018 r. nie zostały ujęte jako składnik aktywów lecz zostały sfinansowane z wydatków bieżących. W lutym 2019 r. Ministerstwo zakupiło oprogramowanie oparte o Linux, finansując je częściowo z wydatków inwestycyjnych i ujmując je jako wartości niematerialne i prawne, w tej części, w jakiej wartość poszczególnych programów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przekraczała 10 tys. zł. Następnie w 2019 r. Ministerstwo podpisało umowę ramową na zakup oprogramowania opartego o system Linux, przy czym zakupy finansowane były z wydatków bieżących, nawet jeśli dotyczyły subskrypcji dłuższych niż roczne i o wartości wyższej niż 10 tys. zł.

Kontrolowane wydatki majątkowe Ministerstwa Sprawiedliwości w wysokości 14,4 mln zł zostały dokonane w sposób celowy, jednak w przypadku jednego wydatku w kwocie 0,5 mln zł Najwyższa Izba Kontroli uznała, że zakupiony sprzęt elektroniczny nie był potrzebny Ministerstwu w momencie dokonywania zakupu, gdyż był wydawany do użytkowania po upływie długiego okresu od jego odbioru od dostawcy. Jednocześnie jednak okazał się przydatny w okresie pandemii COVID-19. Wydatek ten dotyczył zakupu w 2019 r. 60 sztuk sprzętu informatycznego (komputery, mikrokomputery, laptopy i tablety). Zamówiony sprzęt komputerowy został dostarczony w maju 2019 r., do końca tego roku wydano do użytkowania 35 sztuk urządzeń, w 2020 r. – 21, a w 2021 r. – pozostałe cztery. Zgodnie z umową na dostawę tych urządzeń, Ministerstwo Sprawiedliwości miało prawo do zmniejszenia ogólnej wartości zamówienia oraz do zakupu tańszego sprzętu informatycznego, ale z opcji tych nie skorzystało, zamawiając urządzenia o wysokich parametrach, które następnie były przechowywane w magazynie przez dłuższy czas.

Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała celowość niektórych wydatków majątkowych Ministerstwa Finansów zrealizowanych w części 19. Niezgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych Ministerstwo wydatkowało środki w łącznej kwocie 903,3 tys. zł (4,3% zbadanych w tej jednostce wydatków majątkowych) na realizację trzech zadań inwestycyjnych dotyczących:

- wyremontowania pomieszczeń piwnic w gmachu Ministerstwa Finansów celem wyodrębnienia i wyposażenia siłowni – wydatki na ten cel wyniosły 35,2 tys. zł w 2019 r. i 810,4 tys. zł w 2020 r.;
- zakupu w 2020 r. produkcji i praw autorskich do filmu umożliwiającego wirtualne zwiedzenie budynku Ministerstwa Finansów oraz poznanie jego historii i architektury, na który poniesiono wydatki w wysokości 18,1 tys. zł;
- zakupu w 2020 r. czterech sztuk urządzeń multimedialnych – totemów informacyjnych, służących do wyświetlania treści promocyjnych i informacyjnych, których koszt wyniósł 39,6 tys. zł, urządzenia te znajdują się na terenie Ministerstwa i służą wyłącznie pracownikom Ministerstwa.

W pozostałych 24 przypadkach ustalenia kontroli nie wskazały na niecelowość realizacji wydatków.

Ponadto w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) Ministerstwo Finansów w ramach wydatków części 19 budżetu państwa zrealizowało wydatki majątkowe w łącznej wysokości 21 mln zł na rzecz jednostek podległych. Najwyższe Izba Kontroli zakwestionowała legalność wydatków poniesionych w 2019 r. na zakupy dla CIRF w wysokości 4,2 mln zł. Dotyczyło to zakupów licencji i oprogramowania przeznaczonego na potrzeby CIRF, które następnie Ministerstwo nieodpłatnie przekazało CIRF w ramach tzw. „centralnego zaopatrzenia”.

Zakupiony w 2019 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości sprzęt informatyczny o wartości 0,5 mln zł w znacznej mierze (ok. 42%) nie był niezbędny w bieżącej działalności

Wydatki majątkowe Ministerstwa Finansów o wartości 903,3 tys. zł uznano za poniesione w sposób niecelowy

Ministerstwo Finansów bezpodstawnie finansowało zakupy dla CIRF w wysokości 4,2 mln zł

Według Ministerstwa Finansów nieodpłatne przekazanie składników majątku związane było ze statutem założycielskim CIRF, który jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, wyznaczoną do administrowania, rozwijania i utrzymywania centralnej infrastruktury teleinformatycznej resortu finansów.

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględniła tych argumentów, gdyż w statucie CIRF, stanowiącym załącznik do zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 września 2017 r. z sprawie zmiany nazwy Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów na CIRF oraz nadania statutu CIRF⁸, nie przewidziano możliwości dokonywania zakupów przez Ministerstwo Finansów na rzecz CIRF. Finansowanie dysponentów podległych w części powinno odbywać się poprzez odpowiednią zmianę planu finansowego, natomiast wydatki powinny być realizowane przez dysponenta podległego samodzielnie, w ramach przyznanego planu. Działanie w zakresie dokonywania zakupów dla CIRF w 2019 r. było sprzeczne z przepisami art. 11 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi o samodzielności jednostek budżetowych – jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w momencie tworzenia jednostki budżetowej określane jest mienie przekazywane tej jednostce w zarząd, a jednostka budżetowa ma obowiązek gospodarowania swoim majątkiem w sposób racjonalny i oszczędny. Opisane powyżej działanie Ministerstwa Finansów nie znajduje podstawy prawnej w przepisach rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP, a nieodpłatne przekazanie majątku zgodnie z § 38 tego rozporządzenia dotyczy jedynie zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła także uwagę, że „centralne zaopatrzenie” jest możliwe tylko na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez wskazanie jednostki, która będzie pełnić funkcję centralnie zamawiającego, realizującego zamówienia na potrzeby jednostek resortu finansów. Według Najwyższej Izby Kontroli CIRF mając na uwadze konieczność zrealizowania niezbędnych do zarządzania systemami IT zakupów licencji powinien wnioskować do Ministra Finansów o zwiększenie planu finansowego oraz samodzielnie przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w odpowiednim trybie Prawa zamówień publicznych. Opisane działania Ministerstwa Finansów w zakresie „wyposażenia” CIRF w 2019 r. podejmowane były bez podstawy prawnej oraz zaburzały przejrzystość realizacji budżetu części 19 – *Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe*.

⁸ Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 192.

5.2.1.5. Celowość i efektywność dokonywania wydatków majątkowych przez urzędy wojewódzkie

Kontrolą w zakresie celowości i efektywności objęto wydatki majątkowe pięciu urzędów wojewódzkich o wartości 40,2 mln zł, co stanowiło 28,1% wydatków inwestycyjnych tych jednostek poniesionych od początku 2019 r. do końca I półrocza 2021 r.

Urzędy wojewódzkie co do zasady dokonywały wydatków majątkowych w sposób celowy i z należytą starannością. Potrzeby dokonania wydatków zgłaszane były przez poszczególne komórki urzędów wojewódzkich (lub inne jednostki), przez które zakupione w wyniku realizacji inwestycji środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne miały być użytkowane. Przed realizacją wydatków przedmiot i wartość zamówień zostały określone rzetelnie i z należytą starannością, w oparciu o informacje pozyskane z rynku, w tym zgromadzone wstępne oferty, dostępne cenniki, czy kosztorysy inwestorskie – w przypadku robót budowlanych. Zaciągnięcie wszystkich zobowiązań nastąpiło w granicach kwot określonych w planie finansowym w danej podziale klasyfikacyjnej na dzień ich zaciągnięcia lub w ramach kwot wynikających z udzielonych przez Ministra Finansów zapewnień finansowania lub dofinansowania. Dokonanie wszystkich wydatków objętych badaniem nastąpiło w granicach kwot określonych w planie finansowym w danej podziale klasyfikacyjnej na dzień ich wykonania. W trakcie realizacji zadań dokonywano w uzasadnionych przypadkach zmian zakresów zadań. Wynikały one m.in. ze zmian technologicznych poprawiających efekty inwestycji. W przypadku, gdy zakup oprogramowania łączył się z koniecznością zakupu sprzętu komputerowego (lub odwrotnie), realizowano je łącznie.

Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły niecelowego wydatkowania przez LUW w Lublinie kwoty 22,3 tys. zł na realizację inwestycji związanej z budową Centrum Powiadamiania Ratunkowego i Dyspozytorni w Lublinie (nieprawidłowości związane były z wykonaniem umowy na realizację inwestycji i innych umów związanych z tym projektem budowlanym). Polegały one na:

- zawarciu umowy na pełnienie nadzoru autorskiego z wykonawcą dokumentacji projektowej inwestycji, mimo że w umowie w sprawie przygotowania tej dokumentacji zawarto zobowiązanie wykonawcy do pełnienia nadzoru autorskiego, a cena opracowania dokumentacji obejmowała pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją inwestycji – do 30 czerwca 2021 r. za pełnienie nadzoru autorskiego przez wykonawcę dokumentacji projektowej inwestycji poniesiono wydatki w wysokości 21,1 tys. zł;
- zleceniu podmiotowi opracowania mapy do celów projektowych dotyczącej inwestycji i zapłaceniu za jej przygotowanie kwoty 1,2 tys. zł, podczas gdy wykonawca dokumentacji projektowej tej inwestycji był zobowiązany przygotować taką dokumentację.

Urzędy wojewódzkie w sposób prawidłowy wydatkowały środki na inwestycje za wyjątkiem wydatków LUW w Lublinie na kwotę co najmniej 22,3 tys. zł

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Inne stwierdzone nieprawidłowości w działalności LUW w Lublinie związane z realizacją ww. inwestycji polegały na:

- nieprzeprowadzeniu rzetelnej weryfikacji wniosku o zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy inwestycji o 449,6 tys. zł w związku ze zmianą sposobu realizacji jednego z zadań w ramach inwestycji,
- niezasadnym zwiększeniu wynagrodzenia wykonawcy robót budowlanych o kwotę 214,4 tys. zł w związku ze zmianą przepisów dotyczącą wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej w wyniku nierzetelnej weryfikacji wniosku wykonawcy w tej sprawie.

Ze względu m.in. na poziom zaawansowania robót budowlanych i brak odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej poszczególne rodzaje wydatków związane ze wzrostem wynagrodzenia wykonawcy, nie ustalono dokładnej kwoty wydatkowanej w sposób niecelowy w związku z wyżej wymienionymi dwiema nieprawidłowościami.

Ponadto w trakcie realizacji tej inwestycji:

- rozpoczęto prace związane z wykonaniem jednego z elementów inwestycji przed zawarciem aneksu w tym zakresie,
- w nierzetelny sposób sprawowano nadzór nad realizacją umowy na roboty budowlane, gdyż nie wyegzekwowano opracowania przez wykonawcę robót projektu zamiennego zawierającego opis proponowanych zmian wraz z rysunkami oraz szczegółowego kosztorysu wykonania tych zmian.

Wydatki majątkowe urzędów wojewódzkich były celowe i efektywne

Poddane kontroli wydatki inwestycyjne przyczyniły się do realizacji zadań zgodnych z celami funkcjonowania urzędów wojewódzkich. Wynikały one m.in. z potrzeb związanych z zapewnieniem właściwego poziomu bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych, odpowiedniego sprzętu i infrastruktury koniecznej do wykonywania zadań przez komórki organizacyjne urzędów wojewódzkich i jednostek im podległych.

Urzędy wojewódzkie ponosiły uzasadnione wydatki na rzecz innych jednostek

Urzędy wojewódzkie realizowały wydatki majątkowe na rzecz innych jednostek lub jednostek podległych, ale wydatki te były inwestycjami wspólnymi, a ich dokonanie miało umocowanie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. WUW w Poznaniu w ramach wspólnej realizacji inwestycji (polegającej na modernizacji i remontach wspólnych nieruchomości), dokonywał rozliczeń nakładów inwestycyjnych ze współinwestorem – Urzędem Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu i otrzymał od współinwestora, po zakończeniu inwestycji, refundację poniesionych wydatków majątkowych. PUW w Gdańsku zrealizował na rzecz Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku wydatki na podstawie rozporządzenia w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymania przejść granicznych⁹. Ponadto w celu realizacji działań określonych w § 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej województw,

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 64).

powiatów i gmin¹⁰ PUW w Gdańsku zakupił radiowe punkty dostępne i zainstalował je w 20 lokalizacjach w celu zapewnienia realizacji przedsięwzięć związanych z przygotowaniem systemów alarmowania i ostrzegania o zagrożeniach. MUW w Krakowie zakupił sprzęt dla Straży Granicznej oraz Oddziału Celnego, a także urządzenia do wysokoprzepływowej terapii donosowej dla oddziałów intensywnej terapii podmiotów leczniczych województwa małopolskiego. Urządzenia do tlenoterapii dla podmiotów leczniczych zakupił również LUW w Lublinie. PUW w Białymstoku realizował inwestycje na przejściach granicznych, a także zakupił elementy systemu alarmowego zamontowane w 10 gminach.

Jedynie w LUW w Lublinie stwierdzono przypadki finansowania z wydatków bieżących, zamiast z wydatków majątkowych zakupów środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, których wartość początkowa przekraczała 10 tys. zł – dotyczyło to wydatków o łącznej wartości 146,2 tys. zł¹¹.

5.2.2. Odbiór i przekazanie do użytkowania środków trwałych

5.2.2.1. Odbiór i przekazanie do użytkowania środków trwałych w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości odbioru i niezwłocznego przekazania do użytkowania składników majątku objęto 44 pozycje wydatków zrealizowanych przez ministerstwa w części 19 i 37 w latach 2019–2020 o łącznej wartości 35,4 mln zł, co stanowiło 25,3% wydatków majątkowych tych jednostek.

W odbiorach zakupionych środków trwałych i wnip uczestniczyli przedstawiciele komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów odpowiedzialnej za zamówienie, w szczególności za weryfikację przedmiotu umowy pod kątem jego kompletności i zgodności z wymaganiami zawartymi w umowie oraz – w przypadku zakupu składników majątku na rzecz innej jednostki – przedstawiciele tej jednostki. W odbiorach robót budowlanych uczestniczyli także inspektorzy nadzoru inwestorskiego (pracownicy Ministerstwa Finansów oraz pracownicy zewnętrznej firmy wykonujący te obowiązki). Użytkownicy zakupionych składników majątku zostali przeszkoleni w zakresie jego wykorzystania, gdy było to uzasadnione charakterem tego zakupu. Potrzeby w tym zakresie uwzględnione były w zawartych umowach. Ustalenia wynikające z odbiorów potwierdzano w protokołach, zamówienia zostały wykonane zgodnie z umowami, a płatności zostały uiszczone w terminach określonych w umowach, w przypadku przekroczenia umownego terminu odbioru Ministerstwo Finansów naliczało wykonawcom kary umowne.

Odbiór składników majątku trwałego Ministerstwa Sprawiedliwości potwierdzany był protokołami odbioru, jeśli to było konieczne protokołami odbioru

Odbiory składników majątku w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości zostały dokonane prawidłowo

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).

¹¹ Dotyczyło to systemu powiadamiania na kwotę 46,8 zł, systemu alarmowego i monitoringu na kwotę 27,7 tys. zł i systemu do umożliwiającego prace zdalną na kwotę 71,7 tys. zł.

ilościowego i jakościowego. Zobowiązania regulowane były w terminach wynikających z umów. W jednym przypadku z badanej próby protokołów odbioru i faktura zawierały błędną nazwę dostarczonej licencji. Dostawy dokonano zgodnie z zawartą umową, a błąd dotyczył wyłącznie opisu (nazwy) w protokole odbioru i wystawionej na jego podstawie faktury. Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że podpisanie bez uwag protokołów odbioru oraz przyjęcie faktur zawierających błędne nazwy może powodować ryzyko utraty podstawy do dochodzenia roszczeń od wykonawców umów.

Wszystkie środki trwałe oraz wnip objęte szczegółowym badaniem ujęto w ewidencji księgowej na koncie 011 *Środki trwałe*, 020 *Wartości niematerialne i prawne* lub 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)*. W przypadku środków o wartości powyżej 10 tys. zł, ich ujęcie w ewidencji składników majątku następowało na podstawie dokumentu OT, a w przypadku środków o wartości poniżej tej kwoty – na podstawie faktur.

W latach 2019–2020 ze skontrolowanych 63 składników majątku 38 środków trwałych oraz sześć wartości niematerialnych i prawnych zostało wprowadzonych do ewidencji środków trwałych w miesiącu, w którym zostały przekazane do używania. Wprowadzenie pięciu środków trwałych do ewidencji nastąpiło po rozliczeniu inwestycji, natomiast trzy zostały zakupione na rzecz innej jednostki.

Co piąty skontrolowany składnik majątku Ministerstwa Finansów został wprowadzany do ewidencji z opóźnieniem

Pozostałe środki trwałe, w liczbie dziesięciu, oraz trzy wartości niematerialne i prawne zostały wprowadzone na podstawie dokumentów OT do ewidencji środków trwałych z opóźnieniem, tj. w późniejszym miesiącu niż w miesiąc, w których przekazano je do używania. Dokument OT *Dowód przyjęcia środka trwałego* służy między innymi do udokumentowania momentu przyjęcia środka trwałego lub wartości niematerialnych i prawnych do użytkowania. Prawidłowe wystawienie tego dokumentu jest więc niezbędne dla prawidłowego naliczenia umorzenia i konsekwentnie dla prawidłowego wykazania wartości aktywów trwałych w sprawozdaniach finansowych.

W Ministerstwie Finansów w żaden sposób nie udokumentowano faktycznej daty przyjęcia tych składników do użytkowania, a składniki te nie wymagały długotrwałego montażu czy przystosowania do użytkowania w inny sposób. Ujawniono także przypadek wprowadzenia środka trwałego o wartości nabycia 0,1 mln zł do ewidencji po upływie 11 miesięcy od daty jego przekazania do użytkowania, a składnik aktywów nie wymagał długotrwałego przystosowania. Powyższe działania były niezgodne z przepisami art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, gdyż składniki majątku powinno się wprowadzić do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania. Zaznaczyć należy także, że późniejszy termin ich wprowadzenia uznaje się za ujawnienie środka trwałego lub wartości niematerialnej i prawnej. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że ewidencja środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych stanowi księgi pomocnicze, więc powinna spełniać wymagania wyznaczone przepisami art. 24 ustawy o rachunkowości, zgodnie, z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco.

Po dokonaniu zakupu w Ministerstwie Sprawiedliwości sporządzano dokumenty OT i wprowadzano nabyte składniki aktywów do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych. Stwierdzono jednak, że dokumenty OT wystawiane były niezależnie od faktycznej daty przyjęcia składników majątkowych do użytkowania. W badanej próbie stwierdzono przypadek, gdy zakupione komputery i tablety zostały wydane do użytkowania ze zwłoką, a mimo to dokumenty OT zostały wystawione po wpłynięciu faktury zakupu do komórki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości, odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji środków trwałych, a przed faktycznym rozpoczęciem użytkowania zakupionych składników majątkowych. Dotyczyło to opisanego w pkt 5.2.1.4. zakupu w 2019 r. 60 jednostek sprzętu komputerowego, które zostały dostarczone w maju 2019 r. a do końca tego roku wydano do użytkowania 35 sztuk urządzeń, w 2020 r. – 21, a w 2021 r. – pozostałe cztery. W Ministerstwie Sprawiedliwości nie dokumentowano więc momentu przyjęcia środka trwałego do użytkowania lub momentu rozpoczęcia użytkowania zakupionych środków trwałych. Dokumenty OT *Przyjęcie składnika majątkowego* wystawiane były w momencie zakupu środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, zamiast w momencie faktycznego rozpoczęcia użytkowania. Momentu przyjęcia nie dokumentowano również w inny sposób. Tym samym amortyzacja i umorzenie aktywów trwałych naliczane było od miesiąca następnego po zakupie, zamiast od miesiąca następnego po przyjęciu do użytkowania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęte rozwiązanie jest sprzeczne z art. 32 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym rozpoczęcie amortyzacji następuje nie wcześniej niż po przyjęciu środka trwałego do używania. Utrata wartości sprzętu informatycznego w okresie pomiędzy jego nabyciem a wydaniem do użytkowania, w tym z tytułu szybkiego postępu technicznego, powinna być podstawą do utworzenia odpisu z tytułu trwałej utraty wartości składnika aktywów, zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy o rachunkowości, a także może być podstawą do oceny, że wydatki na ten sprzęt zostały zaplanowane nierzetelnie a ich zakup był niecelowy. Podkreślić należy, że między innymi ze względu na szybki postęp techniczny sprzętu informatycznego istotne jest racjonalne planowanie zakupów i niedopuszczanie, by sprzęt ten był przechowywany miesiącami w magazynie bez racjonalnego uzasadnienia.

Część majątku Ministerstwa Finansów objęta oględzinami¹² nie została przekazana do użytkowania i trafiła do „magazynów podręcznych” departamentów/biur nieobjętych żadną ewidencją. Zgromadzony tam majątek jest składowany do czasu jego faktycznego przekazania. Powyższa praktyka zaburza rzetelny obraz wykorzystywanego majątku wynikającego z prowadzonej ewidencji, a jednocześnie budzi wątpliwości co do adekwatności realizowanych zakupów w odniesieniu do faktycznych potrzeb. Skutkuje również umarzaniem składników majątku, które faktycznie nie są użytko-

W Ministerstwie Sprawiedliwości nie dokumentowano momentu przyjęcia środka trwałego do użytkowania lub momentu rozpoczęcia użytkowania zakupionych środków trwałych

Nie wszystkie nowe składniki majątku zostały niezwłocznie przekazane do użytkowania – w Ministerstwie Finansów funkcjonują „magazyny podręczne” biur/departamentów

¹² Do przeprowadzenia oględzin wybrano 54 składniki majątkowe, z których oględzinom poddano 48 składników (sześć zostało przekazane do CIRF w ramach reorganizacji), w tym składniki objęte szczegółowym badaniem w zakresie wydatków oraz losowo wybrane składniki majątku objęte inwentaryzacją w 2020 r. z grup 4, 5, 6 i 8.

wane. Ponadto w czasie, gdy majątek nie jest użytkowany upływa okres gwarancji zapewniony przez wykonawcę umowy. Najwyższa Izba Kontroli nie zakwestionowała działań podejmowanych przez Ministerstwo Finansów w celu prawidłowego przyjęcia majątku do ewidencji, zwróciła jednak uwagę, że procesy te były długotrwałe, co może świadczyć o problemach w komunikacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi i braku wewnętrznej organizacji tych procesów. Natomiast ilość składników majątkowych przechowywanych w tzw. „magazynach podręcznych” może świadczyć o nabywaniu zbyt dużej ilości składników majątkowych w odniesieniu do potrzeb i nieefektywnym gospodarowaniem posiadanym majątkiem, a w przypadku przechowywania w tzw. „magazynach podręcznych” majątku wycofanego z eksploatacji świadczy, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, o braku podejmowania bieżących działań w celu jego zagospodarowania w obszarze Ministerstwa lub poza nim. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę, że żadnemu z pracowników Ministerstwa Finansów formalnie nie została przypisana odpowiedzialność za składniki majątku przechowywane w tych magazynach. Nie prowadzona jest również ewidencja składowanego tam wyposażenia, czy materiałów. Nie podlegają one bowiem rygorom ustawowym dotyczącym magazynów, więc faktycznie mienie w nich przechowywane jest bez odpowiedniego nadzoru i kontroli.

Z badanej próby wydatków majątkowych poddano oględzinom 13 środków trwałych oraz 34 licencje. Wszystkie środki trwałe były w momencie dokonywania oględzin przekazane do użytkowania, na bieżąco było również użytkowane zakupione oprogramowanie.

5.2.2.2. Odbiór i przekazanie do użytkowania środków trwałych w urzędach wojewódzkich

Kontrolą w zakresie prawidłowego odbioru i niezwłocznego przekazania do użytkowania objęto wydatki majątkowe pięciu urzędów wojewódzkich o wartości 29,7 mln zł, co stanowiło 28,1% wydatków inwestycyjnych tych jednostek poniesionych w latach 2019–2021 (I półrocze).

Odbiory i przekazanie do użytkowania środków trwałych w urzędach wojewódzkich zostały w większości przypadków dokonane prawidłowo

W odbiorach środków trwałych uczestniczyli przedstawiciele komórek organizacyjnych urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za zrealizowane zamówienie oraz – w przypadku bezpośredniego korzystania z zakupionych składników przez inne jednostki – przedstawiciele tej jednostki. W przypadku odbiorów robót budowlanych uczestniczyli także inspektorzy nadzoru inwestorskiego. W prawie wszystkich przypadkach przed dokonaniem odbioru, sprawdzano ich kompletność i zgodność z wymaganiami zawartymi w umowach. Z dokonanego odbioru przedmiotu umowy sporządzono protokoły odbioru stanowiące podstawę rozliczenia zakupu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono jedynie w MUW w Krakowie oraz w LUW w Lublinie.

W MUW w Krakowie w czterech przypadkach część świadczeń, określonych w umowach została zrealizowana po terminie. W dwóch przypadkach przyczyna leżała po stronie MUW w Krakowie. W pozostałych dwóch przypadkach zrealizowane po terminie świadczenia wynikały z zastrzeżeń i uwag, przy czym w jednym przypadku wskazane braki nie miały wpływu na odbiór.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W LUW w Lublinie nie przeprowadzono rzetelnej weryfikacji dokumentacji projektowej na realizację jednej inwestycji.

Zapłata za zrealizowane zadania uiszczona została w terminach i kwotach wynikających z zawartych umów, po dokonaniu pozytywnego odbioru robót lub dostaw, na podstawie faktur wystawionych przez wykonawców lub dostawców. Jedynie w przypadku zakupu przez MUW w Krakowie przenośnego urządzenia do wykrywania materiałów wybuchowych i narkotyków, płatności dokonano przed spełnieniem wszystkich świadczeń objętych umową oraz potwierdzeniem prawidłowości działania urządzenia. W WUW w Poznaniu w przypadku trzech zamówień naliczono kary umowne na łączną kwotę 73,1 tys. zł za opóźnienie w ich realizacji. Kary te potrącono z płatności za zrealizowane zamówienia. Po terminie określonym w umowie LUW w Lublinie zapłacił jedną fakturę, ale zgodę na to wyraził jej wystawca i nie wiązało się to z zapłatą odsetek.

Środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne objęte badaniem w zakresie prawidłowego odbioru i niezwłocznego przekazania do użytkowania ujęto w ewidencji księgowej urzędów wojewódzkich na kontach 011 *Środki trwałe*, 020 *Wartości niematerialne i prawne* lub w przypadku inwestycji niezakończonych na koncie 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)*. W przypadku środków o wartości powyżej 10 tys. zł, ich ujęcie następowało na podstawie dokumentu OT, a w przypadku środków o wartości poniżej tej kwoty – na podstawie faktur.

W większości przypadków składniki majątku wprowadzano do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania, zgodnie z art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Nieprawidłowości w zakresie nieterminowego ujmowania składników majątku w ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych stwierdzono w MUW w Krakowie, PUW w Białymstoku i LUW w Lublinie.

W MUW w Krakowie jeden dokumentu OT wystawiono w miesiącu poprzedzającym miesiąc faktycznego przyjęcia środka trwałego o wartości 262,2 tys. zł do użytkowania (daty jego odbioru od dostawcy), natomiast w trzech przypadkach składników majątkowych dokumenty OT zostały wystawione po upływie od pięciu do siedmiu miesięcy od daty ich odbioru i dotyczyły zakupu składników majątku o łącznej wartości 321,3 tys. zł, przy tym data ich wystawienia nie miała związku z faktyczną datą przyjęcia tych składników do użytkowania, składniki te nie wymagały długotrwałego montażu, czy przystosowania do użytkowania w inny sposób.

Sześć składników majątku PUW w Białymstoku o łącznej wartości 2083,2 tys. zł wprowadzono na podstawie dokumentów OT do ewidencji środków trwałych w następnym miesiącu lub kolejnych miesiącach po przekazaniu ich do użytkowania.

Pięć dowodów przyjęcia środka trwałego do użytkowania (dokumenty OT i ZW *Zwiększenie wartości środka trwałego*) wystawiono w LUW w Lublinie w następnym miesiącu niż miesiąc, w którym nastąpiło przekazanie do użytkowania. Powyższe nieprawidłowości miały wpływ na obliczenie

Urzędy wojewódzkie co do zasady terminowo regulowały swoje zobowiązania z tytułu wydatków majątkowych

Trzy z pięciu kontrolowanych urzędów wojewódzkich nieterminowo ujmowały w księgach rachunkowych składniki majątku

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

amortyzacji i umorzenia poszczególnych środków trwałych, a także w konsekwencji na wycenę bilansową środków trwałych wykazanych w księgach rachunkowych tych urzędów wojewódzkich.

W jednym z urzędów wojewódzkich z opóźnieniem przekazywano do użytkowania składniki majątku i nie sporządzano na bieżąco umów użyczenia

W większości kontrolowanych urzędów wojewódzkich nabyte składniki majątku były zdadne do użytkowania przy ich odbiorze w jednostce i zostały niezwłocznie przekazane do użytkowania, a użytkownicy zostali przeszkoleni w zakresie używania sprzętu lub funkcjonalności.

Jedynie w przypadku zakupów sprzętu dokonywanych przez MUW w Krakowie na potrzeby Straży Granicznej ich przekazanie nastąpiło po upływie od 48 dni do 251 dni, licząc od momentu ich odbioru od dostawców i potwierdzenia tym samym ich zdadności do użytkowania. Powyższe skutkowało brakiem możliwości korzystania ze składników w pełnym okresie ich używalności, w tym wykorzystania pełnego okresu gwarancji udzielonej przez dostawców. W szczególności w przypadku ambulansu pirotechnicznego, pojazd ten nie był wykorzystywany przez 1/3 okresu 2-letniej gwarancji.

Ponadto w MUW w Krakowie nie sporządzano na bieżąco umów użyczenia składników majątkowych zakupionych w 2019 r. i 2020 r. i przekazanych Placówce Straży Granicznej oraz Oddziałowi Celnemu Międzynarodowego Portu Lotniczego Kraków-Balice. Przekazanie sprzętu Straży Granicznej (przenośnego urządzenia do wykrywania materiałów wybuchowych i narkotyków, zestawu linowego do działań pirotechnicznych i dyspozytora skrytkowego do przechowywania broni i amunicji) zostało potwierdzone pisemnym protokołem w marcu 2020 r., jednak do dnia zakończenia czynności kontrolnych – do 30 września 2021r., mimo upływu ponad 1,5 roku, nie zawarto dotyczącej tych składników umowy użyczenia. Natomiast zakupione dla Oddziału Celnego urządzenie RTG zostało przekazane przez MUW w Krakowie w tym samym dniu, w którym odebrano urządzenie od dostawcy (grudzień 2019 r.), natomiast aneks do zawartej 2 kwietnia 2019 r. umowy użyczenia pomiędzy MUW w Krakowie a Krajową Administracją Skarbową, obejmującej składniki wcześniej przekazane, podpisano po ponad ośmiu miesiącach (tj. 28 sierpnia 2020 r.).

Oględziny wybranych środków trwałych potwierdziły celowość i efektywność dokonanych zakupów i zrealizowanych inwestycji

W wyniku oględzin dokonanych w trakcie kontroli ustalono, że nabyte składniki majątku były wykorzystywane przez użytkowników do realizacji celów określonych przy planowaniu ich zakupu, urzędy wojewódzkie użytkowały zakupione i wybudowane środki trwałe, zakupione środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne oznaczono numerami inwentarzowymi, znajdowały się w miejscach użytkowania wynikających z kart inwentarzowych poszczególnych środków trwałych.

5.2.3. Ewidencja nabytych środków trwałych

5.2.3.1. Ewidencja nabytych środków trwałych w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości ujęcia w ewidencji składników majątku objęto 44 pozycje wydatków zrealizowanych przez ministerstwa w części 19 i 37 w latach 2019–2020 o łącznej wartości 35,4 mln zł, co stanowiło 25,3% wydatków majątkowych tych części budżetu państwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Stwierdzono, że środki trwałe były zaliczane do właściwych kategorii środków trwałych, zgodnie z Klasyfikacją Środków Trwałych, stawki amortyzacyjne ustalane były zgodnie ze stawkami określonymi w Załączniku nr 1 „Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych” do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Do ewidencji środków trwałych i wnip w Ministerstwie Finansów wykorzystywany był system finansowo-księgowy, który miał ograniczoną funkcjonalność w zakresie nadawania uprawnień użytkownikom systemu, a ponadto zapisów tego systemu były nietrwałe.

System finansowo-księgowy służący do prowadzenia ewidencji środków trwałych i wnip w procesie nadawania uprawnień nie umożliwiał określenia funkcjonalności, do których użytkownik miał dostęp, czego konsekwencją było nadanie pełnych uprawnień. Według Najwyższej Izby Kontroli, organizacja pracy i wykorzystywane narzędzia powinny być dostosowane do potrzeb wynikających z zadań realizowanych przez komórkę organizacyjną MF zgodnie z przepisami części A pkt 3 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.¹³, a zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom powinien być precyzyjnie określony, stosownie do pkt 4 w części A Standardów kontroli zarządczej.

Zapisy księgi pomocniczej – ewidencji składników majątku Ministerstwie Finansów były nietrwałe gdyż system umożliwiał modyfikację danych bez pozostawiania tak zwanego śladu rewizyjnego, w tym ich usuwanie, a także z powodu niezamykania okresów sprawozdawczych, co było niezgodne z art. 24 ust. 4 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Przypadkowa lub celowa modyfikacja danych dotyczących poprzednich okresów sprawozdawczych może skutkować zniekształceniem obrazu majątku jednostki w nim zaewidencjonowanego oraz rodzić ryzyko wykazania nieprawidłowych danych w sprawozdaniach finansowych. W konsekwencji może podważać wiarygodność danych, na podstawie których między innymi podejmowane są decyzje w obszarze zarządzania posiadanym majątkiem.

Dane z systemu ewidencji składników majątku Ministerstwie Finansów umożliwiały sporządzenie wymaganych przepisami prawa sprawozdań w zakresie środków trwałych oraz wnip.

System ten umożliwiał określenie osoby odpowiedzialnej za gospodarowanie składnikiem majątku oraz komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów, w której środek trwały/wnip się znajduje. Wypełnienie tych danych należało do kompetencji komórek gospodarujących danym majątkiem.

Dane zawarte w ww. systemie umożliwiły ustalenie miejsca użytkowania 15 składników majątku Ministerstwa Finansów z 48 poddanych oględzinom. W pozostałych przypadkach dane były niekompletne i nie wskazywały faktycznego miejsca użytkowania składników majątku. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące braków w ewidencji środków trwałych

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia co do funkcjonalności systemu Ministerstwa Finansów wykorzystywanego do prowadzenia ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych

Zapisy w ewidencji składników majątku Ministerstwa Finansów były niekompletne

¹³ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84, dalej Standardy kontroli zarządczej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i nieoznaczania składników majątku numerami inwentarzowymi ustalono w przypadku 33 składników majątku o łącznej wartości 18,2 mln zł (na 48 składników poddanych oględzinom):

- w przypadku 15 składników majątku na łączną kwotę 1 mln zł ewidencja nie była kompletna w zakresie określenia miejsca ich użytkowania oraz osób odpowiedzialnych za składniki majątku Ministerstwa Finansów, a w dziewięciu z nich składniki majątku nie były oznaczone numerami inwentarzowymi;
- w przypadku dwóch składników majątku na łączną kwotę 1,4 tys. zł ewidencja nie umożliwiła ustalenia miejsca użytkowania;
- w przypadku czterech składników majątku na łączną kwotę 0,06 mln zł ewidencja wskazywała na inne miejsce położenia składnika majątku niż faktyczne;
- w przypadku czterech składników majątku na łączną kwotę 4,3 mln zł ewidencja nie była kompletna w zakresie określenia miejsca ich użytkowania oraz osób odpowiedzialnych za składniki majątku, nie umożliwiła ustalenia miejsca użytkowania składników majątku, a ponadto składniki nie zostały oznaczone numerami inwentarzowymi;
- w jednym przypadku ewidencja dotycząca składnika majątku na kwotę 1 mln zł nie była kompletna w zakresie określenia miejsca jego użytkowania lub przechowywania oraz osób odpowiedzialnych za składnik majątku, a także nie umożliwiła ustalenia miejsca użytkowania składnika majątku;
- w dwóch przypadkach składników majątku na łączną kwotę 11 tys. zł ewidencja wskazywała na inne miejsce położenia składnika majątku niż faktyczne oraz nie umożliwiła ustalenia miejsca użytkowania składnika majątku, a ponadto składniki nie zostały oznaczone numerami inwentarzowymi;
- pięć składników majątku na łączną kwotę 820,9 tys. zł nie było oznaczonych numerami inwentarzowymi.

Ponad 1/3 poddanych oględzinom składników majątku nie została oznaczona numerami inwentarzowymi

Łącznie numerami inwentarzowymi nie zostało oznaczonych 18 z 48 zbadanych składników majątku.

W większości stwierdzonych przypadków danych o lokalizacji i użytkownikach składników majątku Ministerstwa Finansów nie wprowadzały w szczególności komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów realizujące zadania związane z zwalczaniem przestępczości ekonomicznej i inspekcji wewnętrznej. Dla komórek tych istotne było zachowanie anonimowości funkcjonariuszy zatrudnionych w tych komórkach organizacyjnych. Dlatego też, nie były uzupełniane dane o lokalizacji i osobach odpowiedzialnych za składniki majątku Ministerstwa w systemie ich ewidencji, do którego dostęp miało wielu pracowników Ministerstwa Finansów. Jednocześnie komórki te nie prowadziły w sposób odpowiedni wewnętrznej ewidencji umożliwiającej identyfikowanie składników majątku przez określenie miejsca faktycznego ich użytkowania, jak również nie określały osób odpowiedzialnych za ich użytkowanie, poza sprzętem osobistego wyposażenia pracowników/funkcjonariuszy. Według Ministerstwa Finansów przyczyną braków w ewidencji mogła być także trwająca w okresie objętym kontrolą alokacja wszystkich komórek organizacyjnych, a także zadań inwestycyjnych, co wymuszało ruch składników majątku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła szczególne warunki, w jakich funkcjonują w Ministerstwie Finansów komórki organizacyjne odpowiadające za realizację zadań związanych m.in. z rozpoznawaniem, wykrywaniem i zwalczaniem przestępstw. Nie zakwestionowała również faktu, że informacje dotyczące użytkowanych przez te komórki organizacyjne składników mienia zawarte w ewidencjach i dokumentach wewnętrznych nie były dostępne dla wszystkich użytkowników w systemie ewidencji składników majątku Ministerstwa Finansów, a sprzęt operacyjny nie jest oznaczany numerem inwentarzowym. Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że ewidencja wewnętrzna prowadzona przez te komórki nie umożliwiła w czasie przeprowadzanych oględzin wskazania miejsca i osób odpowiedzialnych za poszczególne składniki majątkowe, dlatego też część z nich nie została w dniu oględzin zidentyfikowana. Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że informacja o miejscu użytkowania danego składnika majątku oraz o osobie odpowiedzialnej za jego użytkowanie musi bezpośrednio wynikać z ewidencji pomocniczej. Nie można uznać za ewidencję składników majątku dokumentów dotyczących zakupu w połączeniu z wykazami prowadzonymi przez różnych pracowników oraz ich „wiedzą historyczną”, jak miało to miejsce w trakcie kontroli.

Ewidencja składników majątku Ministerstwa Finansów nie była prowadzona na bieżąco, co potwierdza fakt, że części składników majątku nie udało się zidentyfikować, a część z nich odnaleziono opierając się na „wiedzy historycznej” pracowników, zamiast na ewidencji. Ponadto wskazanie w ewidencji, zamiast osoby odpowiedzialnej, nazwy wydziału jest w ocenie Najwyższej Izby Kontroli niewystarczające i skutkuje brakiem faktycznego nadzoru nad wykorzystywanym majątkiem oraz niezapewnieniem w sposób właściwy interesów Ministerstwa Finansów w przypadku utraty czy uszkodzenia składnika majątku. Według Najwyższej Izby Kontroli zmiany organizacyjne w Ministerstwie Finansów w żaden sposób nie usprawiedliwiają niekompletnego sposobu prowadzenia ewidencji składników majątku. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w przypadku prowadzonych w Ministerstwie Finansów reorganizacji, prawidłowo i terminowo prowadzona ewidencja majątku i jego zmian jest kluczowa w sprawowaniu właściwego nadzoru nad majątkiem.

Wśród 33 składników majątku Ministerstwa Finansów, których prawidłowość ewidencji zakwestionowano, były trzy pozycje o łącznej wartości 12 mln zł, w przypadku których pod jednym numerem inwentarzowym ujęto w ewidencji składników majątku Ministerstwa Finansów systemy informatyczne lub zakupy sprzętu technicznego składające się z wielu elementów. Poszczególnych urzędzeń, części systemów tych składników majątku nie oznaczano danym numerem inwentarzowym. W Ministerstwie Finansów nie prowadzono również ewidencji umożliwiającej ustalenie ilości części składowych obecnie w nich wykorzystywanych oraz ich lokalizacji, a także nie dokumentowano zmian o ich stanie od momentu zakupu w zakresie zbędności i likwidacji wycofanych z użytkowania składowych systemu. W efekcie nie było możliwości ustalenia, które składniki zestawów i systemów są obecnie użytkowane, w jakiej lokalizacji i przez kogo, a które nie są już użytkowane.

Danych o lokalizacji i użytkownikach składników majątku Ministerstwa Finansów nie uzupełniały w ewidencji departamenty, które chciały chronić swoich pracowników z uwagi na realizowane przez nich działania, jednocześnie nie prowadziły ewidencji zastępującej ewidencję środków trwałych

Ministerstwo Finansów nie prowadziło ewidencji elementów składowych systemów informatycznych i innych zakupów o wartości 12 mln zł

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ustalenia te wykazały, że w sposób nieprawidłowy prowadzono ewidencję części składowych systemów informatycznych oraz sprzętu specjalistycznego.

Nie zidentyfikowano składników majątku Ministerstwa Finansów o wartości 5,9 mln zł zakupionych w latach 2003–2005

W przypadku pierwszego składnika majątku (dalej: System1) ustalono, że:

- Sprzęt zakupiony w latach 2003–2005 na który wydatkowano ówczesnie 7,8 mln zł nie był w większości wykorzystywany od 2014 r., w związku ze zmianą przepisów dotyczących parametrów koniecznych dla sprzętu niezbędnego do funkcjonowania Systemu1.
- Sprzęt ten został przeniesiony do magazynu jednostki organizacyjnej Ministerstwa Finansów zajmującej się zwalczaniem przestępstw ekonomicznych lub został zlikwidowany. W trakcie oględzin nie przedstawiono dokumentów potwierdzających likwidację elementów systemu. Komórka ta nie wniosowała również o uznanie go za sprzęt zbędny. W pomieszczeniu w piwnicy zidentyfikowano tylko dwa elementy bez oznaczenia numerami inwentarzowymi, oznaczone nazwą systemu (o łącznej wartości nabycia 0,2 mln zł), które były przechowywane w celu ewentualnego odtworzenia danych z dysków znajdujących się w kancelarii tajnej.
- Nie przedstawiono rozliczenia sprzętu zakupionego w ramach Systemu1 w latach 2003–2005, umożliwiającego ustalenie jakie składniki obecnie są użytkowane w Ministerstwie Finansów w ramach Systemu1, a jakie zostały zlikwidowane, w trakcie oględzin wykorzystywano jedynie wykazy sprzętu stanowiące załączniki do umów zakupu.
- W Systemie1 wykorzystuje się obecnie tylko składniki majątku zakupione w 2014 r. i 2015 r. o wartości nabycia 0,6 mln zł, które zidentyfikowano.
- Pozostałych składników majątku zakupionych w latach 2003–2005 nie zidentyfikowano w trakcie oględzin, ich wartość ujęta w ewidencji środków trwałych wynosiła 5,9 mln zł uwzględniając zidentyfikowany sprzęt zakupiony w 2014 r. i 2015 r.
- Dwie składowe Systemu1 zakupione w 2014 r. (o łącznej wartości nabycia 40,4 tys. zł) tj. dwie sztuki urządzeń do wykonywania kopii bezpieczeństwa nie były wykorzystywane, mimo, że były pełnowartościowe i sprawne, jednak zostały zamienione na inne urządzenia zarządzane zdalnie. Niewykorzystane urządzenia były przechowywane w pomieszczeniu piwnicy.
- W serwerowni ujawniono natomiast inne środki trwałe, które według osób użytkujących System1 były elementami składowymi systemu: m.in. konsola do obsługi serwera, serwer, urządzenia sieciowe, komputery, monitory oznaczone odrębnymi numerami inwentarzowymi.

Nie zidentyfikowano składników majątku Ministerstwa Finansów o wartości 1 mln zł zakupionych w 2003 r.

Ustalenia związane z drugim składnikiem (dalej: System2) wykazały, że:

- System2 został zakupiony w 2003 r. za 1 mln zł i przestał być użytkowany w 2016 r. w związku ze zmianą przepisów dotyczących funkcjonalności takiego systemu, z rozgraniczeniem na część jawną i niejawną.
- Sprzęt ten tak jak w przypadku Systemu1 został przeniesiony do magazynu jednostki organizacyjnej Ministerstwa Finansów zajmujące się

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zwalczaniem przestępstw ekonomicznych lub został zlikwidowany. Również w tym przypadku w trakcie oględzin nie przedstawiono dokumentów potwierdzających likwidację elementów systemu. Komórka ta nie wnioskuje również o uznanie go za sprzęt zbędny. Według informacji uzyskanych w trakcie kontroli w pomieszczeniu w piwnicy przechowywane były dwie części składowe tego systemu bez oznaczenia numerami inwentarzowymi w celu ewentualnego odtworzenia danych z dysków znajdujących się w kancelarii tajnej.

- Nie zidentyfikowano żadnych części składowych Systemu2 zakupionych w 2003 r. o wartości 1 mln zł, ujętych w ewidencji składników majątku Ministerstwa Finansów.
- Dokumentacja w postaci opisu systemu, zasad jego zakupu oraz umów wraz z wykazem części składowych systemu została przekazana 12 dni po oględzinach Systemu2.

Z ustaleń kontroli wynika, że System1 i System2 zostały ujęte w ewidencji składników majątku Ministerstwa Finansów w 2014 r. Wcześniej składniki te znajdowały się w odrębnej ewidencji majątku wywiadu skarbowego Ministerstwa Finansów. Przyczyną nieprawidłowości było wprowadzenie do ewidencji Ministerstwa Finansów składników majątku bez przeprowadzenia inwentaryzacji w celu weryfikacji jego kompletności, przydatności oraz miejsca położenia, co w konsekwencji doprowadziło do niezgodności prowadzonej w Ministerstwie Finansów ewidencji ze stanem faktycznym w przedmiocie jego użytkowania.

W przypadku trzeciego ze składników majątkowych ustalono, że pod jednym numerem inwentarzowym w ewidencji składników majątku ujęto zakup sprzętu specjalistycznego w 2017 r. na potrzeby komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów zajmującej się zwalczaniem przestępczości ekonomicznej – 3,8 mln zł oraz wartość sprzętu nieodpłatnie przekazanego przez IAS w 2018 r. – 0,4 mln zł. Z ustaleń kontroli wynika, że:

- Składniki majątku przekazane przez IAS o wartości 0,4 mln zł zostały zidentyfikowane, jednak nie były oznaczone numerami inwentarzowymi, a jedynie nazwami poszczególnych IAS.
- Żaden ze zidentyfikowanych składników majątku nie był oznaczony numerem inwentarzowym, identyfikacji dokonano poprzez porównanie numerów seryjnych, jeśli zostały określone w protokołach odbioru.
- Z uwagi na brak specyfikacji poszczególnych składowych sprzętu technicznego zakupionego na podstawie umowy z 2017 r. nie było możliwe określenie ich wartości.
- Rozliczenie tego sprzętu wraz z przypisaniem komórek merytorycznych użytkujących zakupiony sprzęt oraz wskazaniem jego lokalizacji zostało przedstawione 11 dni po przeprowadzonych oględzinach.

W księdze środków trwałych – ewidencji pomocniczej środków trwałych prowadzonej w komórce organizacyjnej Ministerstwa Finansów zajmującej się zwalczaniem przestępczości ekonomicznej, wskazano jedynie oznaczenie wydziału tej komórki, w którym sprzęt jest użytkowany, stwierdzono jednak, że sprzęt ten był użytkowany również przez inny wydział, czego nie odnotowano w ewidencji. W księdze tej odnotowano,

W 2014 r.

Ministerstwo Finansów nie przeprowadziło inwentaryzacji majątku przejmowanego od wywiadu skarbowego Ministerstwa Finansów

Nie zidentyfikowano

28 z 55 składników majątku Ministerstwa Finansów zakupionych w 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

że wartość składnika majątku została zwiększona poprzez przekazanie jego składowych przez 16 IAS. Dodatkowo w celu identyfikacji jego poszczególnych składowych została wykorzystana umowa oraz jej załączniki zawierające niektóre numery seryjne/fabryczne. Ostatecznie nawet przy wykorzystaniu „wiedzy historycznej” pracowników nie udało się w trakcie oględzin zidentyfikować wszystkich składowych tego systemu, a jedynie 23 na 55 części składowych.

Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła wyjaśnienia Ministerstwa Finansów w zakresie nieoznaczania numerem inwentarzowym sprzętu wykorzystywanego do działalności operacyjnej, ale nie zgodziła się z rozszerzaniem tej praktyki na wszystkie składniki majątku, wykorzystywane zarówno przez komórkę inspekcji wewnętrznej jak i jednostkę organizacyjną zajmującą się zwalczaniem przestępczości ekonomicznej, ponieważ nie istnieje logiczne wytłumaczenie nieoznaczania majątku wykorzystywanego w siedzibie Ministerstwa Finansów (np. w serwerowni), który podlega standardowym procedurom. Zaniechanie tego obowiązku prowadzi do braku nadzoru nad wykorzystywanym majątkiem, co przyczyniło się do nierzetelnie przeprowadzonej inwentaryzacji, a w konsekwencji do rozbieżności stanu majątku ujętego w ewidencji Ministerstwa Finansów z faktycznie użytkowanym sprzętem.

Departamenty Ministerstwa Finansów użytkujące pojazdy do zadań „tajnych” nie oznaczały ich numerami inwentarzowymi, a ewidencja pojazdów nie zawsze była prowadzona w sposób prawidłowy

Stwierdzono także, że pojazdy o wartości 0,7 mln zł wykorzystywane przez komórkę inspekcji wewnętrznej Ministerstwa Finansów oraz jednostkę organizacyjną Ministerstwa Finansów zajmującą się zwalczaniem przestępczości ekonomicznej nie były oznaczone numerami inwentarzowymi. Komórki te nie wypełniały w systemie ewidencji środków trwałych danych o osobach odpowiedzialnych za składniki majątku oraz o miejscu ich lokalizacji z uwagi na charakter działalności operacyjno-śledczej prowadzonej przez te komórki organizacyjne. Pierwsza z komórek organizacyjnych użytkująca pojazdy o wartości 0,6 mln zł prowadziła wewnętrzną ewidencję umożliwiającą zidentyfikowanie pojazdów (ze wskazaniem numeru rejestracyjnego pojazdu) oraz określenie osób użytkujących poszczególne pojazdy.

W jednostce organizacyjnej Ministerstwa Finansów zajmującej się zwalczaniem przestępczości ekonomicznej w sposób nieprawidłowy prowadzono ewidencję użytkowanych pojazdów. Nie umożliwiała ona zidentyfikowania pojazdów np. według numerów rejestracyjnych, ani określenia osób użytkujących poszczególne pojazdy, można było określić jedynie wydział tej komórki organizacyjnej, w którym pojazd był użytkowany. Identyfikacja pojazdów była możliwa jedynie poprzez analizę dokumentów zakupowych powiązanych z numerem rejestracyjnym przechowywanych w oddzielnych teczkach dla każdego pojazdu. Wszystkie naklejki wygenerowane z systemu finansowo-księgowego z numerami inwentarzowymi pojazdów naklejone były na wykazie przechowywanym w tej komórce organizacyjnej, w którym określona była nazwa pojazdu, numer inwentarzowy i wydział, w którym pojazd był użytkowany. Na wykazie nie był wskazywany numer rejestracyjny pojazdu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według Ministerstwa Finansów nieoznaczanie pojazdów użytkowanych przez te jednostki organizacyjne Ministerstwa Finansów numerami inwentarzowymi było spowodowane ochroną form i metod wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych wykonywanymi przez te jednostki.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że pojazdy mogą zostać oznaczone numerem inwentarzowym w miejscach niewidocznych, znanych tylko użytkującym je pracownikom lub na dokumentach ściśle z nimi powiązanych np. dowodzie rejestracyjnym lub karcie pojazdu. Oznaczenie numerami inwentarzowymi wykazu pojazdów prowadzi do wątpliwości w zakresie rzetelności przeprowadzonej inwentaryzacji, w skrajnym przypadku może to prowadzić do zinventaryzowania posiadanych nalepek z numerami inwentarzowymi, zamiast spisu z natury posiadanych samochodów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące braków w ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, nieprawidłowego prowadzenia ewidencji elementów składowych systemów informatycznych oraz sprzętu specjalistycznego, ewidencji pojazdów i nieoznaczania tych składników majątku numerami inwentarzowymi, zostały spowodowane nierzetelnymi działaniami Ministerstwa Finansów. Zauważyć należy, że organizacja pracy powinna być dostosowana do potrzeb wynikających z zadań realizowanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów zgodnie z przepisami części A pkt 3 Standardów kontroli zarządczej, a dostęp do zasobów jednostki powinny mieć wyłącznie upoważnione osoby. Ponadto w komórkach organizacyjnych powinien funkcjonować system zastępstw zapewniający ciągłość pracy komórki i właściwe załatwienie spraw. Osobom zarządzającym i pracownikom należy powierzyć odpowiedzialność za zapewnienie ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki stosownie do przepisów pkt 13 w części C Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Skala i rodzaj opisanych powyżej nieprawidłowości wskazuje na słabości w zakresie zastosowanych mechanizmów kontroli zarządczej w tym obszarze działalności oraz na nierzetelnie przeprowadzoną inwentaryzację, co zostało opisane w dalszej części informacji o wynikach kontroli.

Konsekwencją powyższych działań i zaniechań był brak możliwości zidentyfikowania miejsca użytkowania lub położenia części wybranych do kontroli składników majątku. Na podstawie powyżej opisanych nieprawidłowości należy poddać w wątpliwość rzetelność inwentaryzacji przeprowadzonej w 2020 r. oraz w latach wcześniejszych.

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej za rok 2020 w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe wskazano, że w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w tych działach. W Dziale II oświadczenia opisano zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w 2020 r., m.in. dotyczące stwierdzenia słabości w zakresie ochrony zasobów.

Mając na uwadze powyższe ustalenia zauważyć należy, że przedmiotowe słabości nie zostały wyeliminowane, a Ministerstwo Finansów nie podjęło skutecznych działań w celu ograniczenia ryzyka w tym zakresie.

Stwierdzone nieprawidłowości związane z ewidencją składników majątku Ministerstwa Finansów wskazują na słabości kontroli zarządczej i mogą być podstawą do kwestionowania prawidłowości przeprowadzonej inwentaryzacji

Brak wiarygodnych danych o majątku, którym dysponuje Ministerstwo Sprawiedliwości

W wyniku analizy przyjętego systemu dokonywania zakupów finansowych, częściowo lub całkowicie, z części 15 budżetu państwa ustalono, że w Ministerstwie Sprawiedliwości do ewidencji środków trwałych w latach 2019–2021 (do 30 czerwca 2021 r.) były przyjmowane tylko niektóre zakupione na potrzeby Ministerstwa składniki majątkowe (sfinansowane z części 37), chociaż Ministerstwo użytkowało wszystkie zakupione przez siebie składniki. Pozostałe z tych składników majątkowych były ujmowane przez sądy apelacyjne jako środki trwałe w budowie. W konsekwencji zarówno sprawozdania finansowe tych sądów za lata 2019–2020, jak również sprawozdanie całej części 15 – *Sądy powszechne* za ten okres nie przedstawiały wiarygodnego obrazu sytuacji majątkowej sądów powszechnych. W sprawozdaniach tych wykazano zaniżoną wartość użytkowanych środków trwałych i jednocześnie wykazano zawyżoną wartość środków trwałych w budowie. Ponadto przyjęte przez Ministerstwo składniki majątkowe były wyceniane w wartościach innych niż wynikające z cen i kosztów zawartych w umowach, co wynikało z faktu, że podział wartości umowy między Ministerstwo Sprawiedliwości i 11 sądów apelacyjnych wynikał z podziału łącznej wartości zamówienia, a nie podziału przedmiotu zamówienia. Co więcej doprowadzi to w przyszłości do sytuacji, w której jednakowe składniki aktywów nabyte na podstawie tej samej umowy zostaną wycenione i ujęte w ewidencji księgowej w różnych wartościach.

Ewidencja składników majątku Ministerstwa Sprawiedliwości była niekompletna

Na podstawie analizy realizacji umowy nr 69 z 2019 r. (opisywanej przy ocenie systemu dokonywania zakupów z części 15 budżetu państwa) i przeprowadzonych w tym zakresie oględzin stwierdzono, że Ministerstwo Sprawiedliwości użytkuje co najmniej dziewięć serwerów i dwa przełączniki sieciowe, które nie zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych Ministerstwa Sprawiedliwości. Tym samym ustalono, że ewidencja ta była niekompletna, gdyż nie obejmowała wszystkich składników majątkowych, spełniających definicję aktywów Ministerstwa Sprawiedliwości. W przypadku gdyby sprzęt został usunięty z serwerowni w sposób nieuprawniony, to utrudnione będzie stwierdzenie tego faktu w trakcie inwentaryzacji.

Na podstawie faktur wystawionych zgodnie z umową nr 69 z 2019 r., w księgach rachunkowych sądów apelacyjnych ujęte zostały środki trwałe w budowie i nakłady te nie zostały rozliczone do końca czerwca 2021 r. Wszystkie sądy apelacyjne wystawiły dokumenty PT *Przekazanie środka trwałego* w celu przekazania „zakupionych” nakładów do Ministerstwa, jednak Ministerstwo nie podpisało i nie zwróciło do sądów dokumentów PT.

Wynikało to z przyjętej przez Ministerstwo Sprawiedliwości zasady niedokonywania płatności za zawarte umowy dotyczące dostaw i usług związanych z sądownictwem powszechnym z części 15/01 – *Sądy powszechne/ Ministerstwo Sprawiedliwości*, a zamiast tego wskazywania w umowach jako płatników 11 sądów apelacyjnych i dzielenia zobowiązania wynikającego z umowy na 11 lub pomiędzy 11 sądów i Ministerstwo Sprawiedliwości. Do 2018 r. w księgach rachunkowych Ministerstwa, na podstawie otrzymywanych od sądów apelacyjnych dokumentów PT, ujmowano zakupywane składniki aktywów trwałych w pełnej wartości umownej. W 2019 r. zaprzestano ujmowania aktywów na podstawie dokumentów PT, nie są one

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

również podpisywane przez przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości i odsyłane do sądów.

Według przekazanych informacji obecnie trwają prace nad projektem zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie powierzenia Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie wykonywania czynności związanych z ewidencjonowaniem zakupów inwestycyjnych w obszarze IT, na podstawie którego będą dokonywane rozliczenia realizowanych zakupów informatycznych na rzecz sądów powszechnych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli procedowane rozwiązanie w dalszym ciągu nie zapewni prowadzenia ksiąg rachunkowych w części 15 – *Sądy powszechne* w sposób zgodny z wymaganiami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, gdyż w księgach Ministerstwa Sprawiedliwości aktywa będą ujęte niekompletnie, natomiast w księgach rachunkowych Sądu Apelacyjnego w Krakowie jako aktywa ujęte będą składniki, które nie są kontrolowane i wykorzystywane przez tą jednostkę, ani nawet nie zostały przez nią zakupione.

Według ustaleń kontroli, w 2019 r. nie zostały podpisane dokumenty PT przekazane przez sądy apelacyjne na łączną kwotę 49,1 mln zł, natomiast w 2020 r. dokumenty o łącznej wartości 13,2 mln zł. W 2021 r. do czerwca do Ministerstwa nie wpłynęły dokumenty PT. Oznacza to, że wartość środków trwałych w budowie wykazanych w bilansach sądów apelacyjnych za rok 2019 była zawyżona o 49,1 mln zł i o taką samą kwotę zaniżono wartość początkową środków trwałych Ministerstwa Sprawiedliwości. W sprawozdaniach finansowych sądów apelacyjnych za rok 2020 wartość środków trwałych w budowie była zawyżona o 62,3 mln zł a jednocześnie o tą kwotę zaniżona została wartość środków trwałych Ministerstwa Sprawiedliwości.

Skutkiem nieprawidłowości jest z jednej strony zwiększone ryzyko utraty majątku zarządzanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, wynikające z niekompletnej ewidencji środków trwałych. Z drugiej strony skutkiem nieprawidłowości są błędnie sporządzone sprawozdania finansowe Ministerstwa Sprawiedliwości, sądów apelacyjnych i sprawozdanie finansowe części 15 za lata 2019 i 2020, ze względu na niekompletnie wykazaną wartość użytkowanych aktywów trwałych i zawyżoną wartość środków trwałych w budowie (49,1 mln zł w 2019 r. i 62,3 mln zł w 2020 r.) oraz błędnie wykazane koszty amortyzacji.

Ewidencja wartości niematerialnych i prawnych prowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości nie obejmowała wartości programów i systemów informatycznych wytworzonych przez pracowników Ministerstwa ani nakładów na rozwój tych systemów. Taki sposób ewidencji jest zgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, jednak Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w wyniku tego istotne informacje o wartości systemów informatycznych są trudne do wyodrębnienia z danych księgowych.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o rachunkowości, aby zaliczyć składnik aktywów do wartości niematerialnych i prawnych, musi być on nabyty, nie można go wytworzyć we własnym zakresie (a jedyny wyjątek ustawa przewiduje dla prac badawczych i rozwojowych i nie ma on zastosowania do programów komputerowych). Ustawa

Obowiązujące przepisy nie pozwalają na ujęcie w ewidencji wartości systemów informatycznych wytworzonych przez jednostkę

o rachunkowości wyklucza również możliwość późniejszego zwiększenia wartości aktywów niematerialnych i prawnych (art. 33 ustawy, dotyczący zasad wyceny wnip, odnosi się do niektórych przepisów dotyczących wyceny środków trwałych, nakazując stosować je odpowiednio, jednak nie dotyczy to przepisów odnoszących się do ulepszenia). Z drugiej jednak strony, o ile większość podmiotów gospodarczych ma podobne zadania i procesy wewnątrz i może używać w swojej działalności oprogramowania wystandaryzowanego, zakupionego jako produkt gotowy lub wymagający nieznacznego przystosowania, o tyle każde z ministerstw realizuje zadania unikalne w skali kraju, a zatem wymagające systemów informatycznych budowanych specjalnie na potrzeby tych jednostek. Część prac w zakresie budowy tych systemów może być zlecona podmiotom zewnętrznym. Tak wytworzone systemy zostaną w efekcie zakupione i mogą zostać wykazane jako wartości niematerialne i prawne, ujęte w ewidencji i prezentowane jako wartość aktywów w bilansie. Część prac jednak, w zakresie budowy lub późniejszej modyfikacji tych systemów, jest wykonywana przez pracowników ministerstw, osoby zatrudnione w ramach „body leasingu”, często długoterminowo albo przez jednostki podległe ministerstwom. Wartość takich prac będzie jednak różnie traktowana w świetle prawa bilansowego – systemy wytworzone przez własnych pracowników będą traktowane jako koszty, nie znajdą odzwierciedlenia w ewidencji. Systemy nabyte czy otrzymane nieodpłatnie mogą być do ewidencji włączone.

W efekcie obowiązujący system nie zapewnia jednolitości w tej dziedzinie i powoduje, że część systemów czy nakładów w ogóle nie jest objęta ewidencją majątku ministerstw.

W dłuższym okresie uniemożliwia to kontrolę prawidłowości i efektywności poniesionych nakładów na wytworzenie systemów. Skoro wartość systemów tworzonych przez pracowników jednostki i tak jest odnoszona bezpośrednio w koszty działalności bieżącej, to niezależnie od tego, czy system będzie użytkowany przez kilkanaście lat, czy zostanie porzucony po roku działania, efekt sprawozdawczy będzie ten sam – wysokie koszty okresu, natomiast fakt, że nowy system nie jest użytkowany w ogóle nie znajdzie odzwierciedlenia w sprawozdaniu.

Zasadne zatem wydaje się wypracowanie rozwiązań ewidencyjnych, które pozwoliłyby ewidencjonować nakłady na powstanie i rozwój systemów informatycznych w jednostkach, także własnymi siłami, jednocześnie na bieżąco pokazując, które systemy są użytkowane, a które nie.

W toku kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła ponadto, że istnieje potrzeba szerszego wyjaśnienia i doprecyzowania zasad ujmowania wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących takie problemy jak nabycie komercyjnej wersji oprogramowania opartego na kodzie otwartym, licencje wyceniane w zależności od liczby użytkowników albo liczby rdzeni procesora, modyfikacje oprogramowania z przekazaniem licencji czy autorskich praw majątkowych i podobne zagadnienia.

5.2.3.2. Ewidencja nabytych środków trwałych w urzędach wojewódzkich

Zasady ewidencji i klasyfikacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych zostały opisane w przepisach wewnętrznych wszystkich pięciu kontrolowanych urzędów wojewódzkich.

Poza przypadkami niewłaściwego ujęcia składników majątku w ewidencji PUW w Gdańsku oraz WUW w Poznaniu nabyte środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne zostały poprawnie zaewidencjonowane na kontach 011 *Środki trwałe*, 013 *Pozostałe środki trwałe*, 020 *Wartości niematerialne i prawne*.

Nieprawidłowości w zakresie ujęcia w ewidencji składników majątku stwierdzono w dwóch urzędach wojewódzkich

Do ewidencji środków trwałych PUW w Gdańsku przyjęto dwa agregaty prądotwórcze i 20 radiowych punktów dostępowych o łącznej wartości 525,1 tys. zł pomimo, że ww. składniki majątku w dniu ujęcia ich w tej ewidencji (tj. odpowiednio 29 listopada 2019 r. i 23 grudnia 2019 r.) nie spełniały wymogu zdatności do użytkowania warunkującego uznanie ich za środki trwałe.

W WUW w Poznaniu dokonywano z opóźnieniem rozliczenia kosztów inwestycji, stanowiących podstawę do przyjmowania na stan majątku środków trwałych wytworzonych w wyniku inwestycji. Rozliczenia kosztów sześciu zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 1570,8 tys. zł dokonano w następnym roku od zakończenia inwestycji i uregulowania płatności. Uniemożliwiło to ich zakwalifikowanie w księgach rachunkowych do właściwego roku obrotowego. Ustalono, że w 2020 r. zakończono zadania inwestycyjne o łącznej wartości 384,8 tys. zł, a protokoły z rozliczenia ich kosztów sporządzono w 2021 r. i w tym roku przyjęto środki trwałe na stan majątku. Z kolei, w 2019 r. zrealizowano dwa zadania inwestycyjne o łącznej wartości 1186 tys. zł, a protokoły z rozliczenia kosztów inwestycji sporządzono w 2020 r. i przyjęto na stan majątku. Działanie takie naruszało zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych określone w art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Spowodowało to, że dane w zakresie stanu wartości środków trwałych oraz środków trwałych w budowie wykazywane w sprawozdaniu finansowym za 2019 r. i 2020 r. nie odzwierciedlały w pełni stanu rzeczywistego.

W czterech skontrolowanych urzędach wojewódzkich (poza PUW w Gdańsku) nabyte środki trwałe zostały zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnej z Klasyfikacją Środków Trwałych. Urzędy prawidłowo ustaliły stawki amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych oraz prawidłowo naliczały umorzenie środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych i ewidencjonowały je na kontach 071 *Umorzenie środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych* i 072 *Umorzenie pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych*. Nieprawidłowości w zakresie błędnej klasyfikacji środków trwałych stwierdzone w PUW w Gdańsku dotyczyły zaklasyfikowania jednego środka trwałego o wartości 182 tys. zł do kategorii niezgodnej z klasyfikacją środków trwałych w obu systemach służących w do ewidencjonowania środków trwałych – nie miało to wpływu na stawkę amortyzacji oraz zaklasyfikowania 21 środków trwałych o łącznej wartości 414 tys. zł do kategorii niezgodnej z klasyfikacją

W jednym urzędzie wojewódzkim w sposób niewłaściwy zaklasyfikowano składniki majątku

środków trwałych w jednym z dwóch systemów służących w PUW w Gdańsku do ewidencjonowania środków trwałych. Ponadto opisana powyżej nieprawidłowość stwierdzona w PUW w Gdańsku, związana z przyjęciem do ewidencji składników majątku niespełniających wymogu zdatności do użytkowania warunkującego uznanie ich za środki trwałe, skutkowało wykazaniem na koncie 071 w 2019 r. umorzenia dwóch agregatów na przyczepach w kwocie zawyżonej łącznie o 1,5 tys. zł, a w 2020 r. umorzenia 20 radiowych punktów dostępowych w kwocie zawyżonej łącznie o 23,2 tys. zł – przed zakończeniem kontroli w PUW w Gdańsku dokonano korekty błędnie naliczonej amortyzacji agregatów prądotwórczych.

5.3. Zarządzanie majątkiem jednostek

W każdej z kontrolowanych jednostek Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w zarządzaniu posiadanym majątkiem

We wszystkich kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości związane z zarządzaniem ich majątkiem. Najistotniejsze i najbardziej rozległe stwierdzono w Ministerstwie Finansów. W kontrolowanych urządach wojewódzkich stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie nieprzestrzegania przepisów związanych z likwidacją majątku zbędnego, w Ministerstwie Sprawiedliwości Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała z kolei przechowywanie w magazynach nieużytkowanych składników majątku, co generowało koszty.

Kontrola w tym obszarze poprzedzona została analizą stanu i zmian w majątku kontrolowanych jednostek. Miała ona wskazać źródła i przyczyny zmian w stanie mienia poddanych kontroli urzędów wojewódzkich i ministerstw. W obszarze zarządzania majątkiem jednostek zbadano także przestrzeganie podstawowych zasad przeprowadzenia inwentaryzacji majątku jednostek oraz prawidłowość jego gospodarowania w przypadku uznania składników majątku za zbędne lub zużyte.

5.3.1. Zarządzanie majątkiem w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości

5.3.1.1. Majątek pozostający w dyspozycji Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości

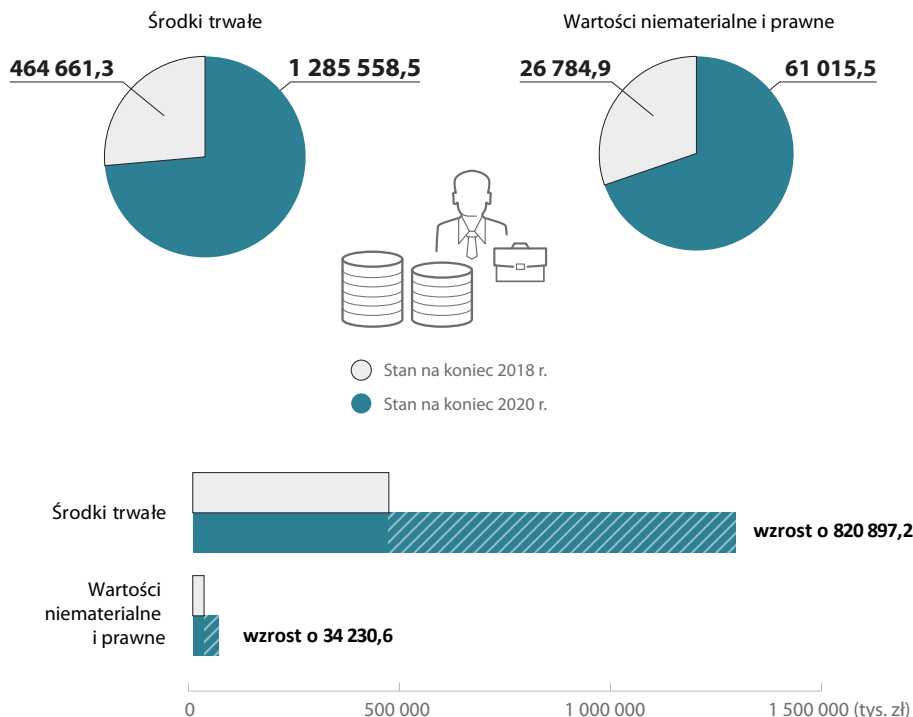
Zgodnie z danymi wynikającymi ze sprawozdań finansowych w latach 2018–2020 wartość środków trwałych, którymi dysponowały kontrolowane ministerstwa, wzrosła z 464 661,3 tys. zł według stanu na koniec 2018 r. do 1 285 558,5 tys. zł w 2020 r. Suma wartości niematerialnych i prawnych wzrosła w tym samym okresie z 26 784,9 tys. zł do 61 015,5 tys. zł. Wzrost ten wynikał z przekazania w 2020 r. na stan Ministerstwa Finansów środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego (dalej: GITD) o łącznej wartości 1 711 287,9 tys. zł, na podstawie ustawy o zmianie ustawy o drogach¹⁴ oraz wartości niematerialnych i prawnych przez Spółkę Aplikacje Krytyczne, która w latach 2019–2020 przekazała na rzecz Ministerstwa Finansów oprogramowanie na łączną kwotę 24 325,5 tys. zł w związku z nieodpłatnym przeniesieniem autorskich praw majątkowych do produktów wytworzonych na zlecenie Ministerstwa Finansów.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1087, dalej: ustawa o zmianie ustawy o drogach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Wartość majątku w dyspozycji kontrolowanych ministerstw



W okresie objętym kontrolą wartość brutto środków trwałych badanych ministerstw zwiększyła się o 154,5%, z 1 032 960,3 tys. zł na początku 2019 r. do 2 628 986,6 tys. zł na koniec 2020 r., a wartości niematerialnych i prawnych o 53,3%, z 458 832,0 tys. zł do 703 275,9 tys. zł. W największym stopniu zwiększeniu uległa wartość urządzeń technicznych, (o 3825,1%, to jest z 31 728,3 tys. zł do 1 245 356,8 tys. zł), pozostałych środków trwałych¹⁵ (o 319,3% z 35 938,2 tys. zł do 150 916,2 tys. zł), środków transportu (o 174,1% z 16 298,3 tys. zł do 44 664,9 tys. zł) oraz maszyn, urządzeń i aparatów ogólnego zastosowania (o 47,0% z 482 053,4 tys. zł do 708 550,3 tys. zł). Wzrost ten nastąpił, jak wskazano wyżej, głównie w związku z przekazaniem składników majątku ruchomego przez Główną Inspekcję Transportu Drogowego. Administracja skarbową zyskała nowe zadania w zakresie poboru opłat drogowych, a celem nowelizacji była konsolidacja zadań w obszarze poboru danin i opłat oraz ograniczenie kosztów po stronie administracji. Ponadto Centrum Informatyzacji Resortu Finansów w Radomiu w 2020 r. przekazało na rzecz MF sprzęt komputerowy o wartości 14 513,1 tys. zł, w związku ze zmianami organizacyjnymi w resorcie finansów.

W okresie objętym kontrolą wartość składników majątku Ministerstwa Finansów ulegała zmianom również na skutek nieodpłatnego otrzymania od innych podmiotów środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych przekazanych w latach 2019–2020 w wysokości 409,3 tys. zł.

Przejęty majątek został ujęty w ewidencji środków trwałych Ministerstwa Finansów.

Wartość majątku Ministerstwa Finansów wzrosła w konsekwencji powierzenia nowych kompetencji

Nieodpłatne przyjmowanie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych przez Ministerstwo Finansów

¹⁵ Grupa 8 – Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie gdzie indziej niesklasyfikowane.

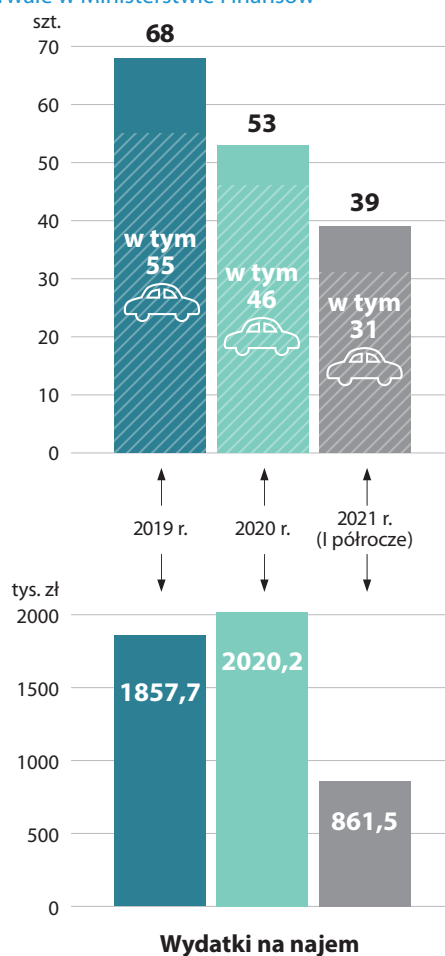
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najem środków trwałych w Ministerstwie Finansów

Ponadto Ministerstwo Finansów pozyskiwało środki trwałe, głównie samochody, w drodze najmu długoterminowego. W latach 2019–2020 oraz w I półroczu 2021 użytkowano na podstawie umów najmu (z wyłączeniem umów najmu powierzchni biurowej i magazynowej) odpowiednio 68, 53 i 39 sztuk środków trwałych, ponosząc w związku z tym wydatki w kwocie 1857,7 tys. zł, 2020,2 tys. zł oraz 861,5 tys. zł. Najem dotyczył głównie samochodów osobowych (odpowiednio w latach 2019–2021: 55 szt., 46 szt. i 31 szt.). Wynajmowane samochody osobowe były wykorzystywane do obsługi członków kierownictwa Ministerstwa Finansów, realizacji przewozów służbowych pozostałych pracowników Ministerstwa oraz zaopatrzenia, a także przez funkcjonariuszy pełniących służbę w komórce inspekcji wewnętrznej Ministerstwa (19 samochodów w latach 2019–2021) oraz przez pracowników wykonujących audyt środków Unii Europejskiej (w styczniu i lutym 2019 r. Ministerstwo ponosiło koszty użytkowania 20 samochodów, a od 1 marca 2019 r. koszty jednego samochodu, ponieważ w 2019 r. część pracowników wykonujących audyt środków Unii Europejskiej zatrudnionych do tej pory w Ministerstwie stało się pracownikami poszczególnych Izb Administracji Skarbowej). Zasadność pozyskiwania środków transportu w drodze najmu budzi wątpliwości co do gospodarności takiego rozwiązania, co szerzej opisano w rozdziale 5.2.1.2. Informacji.

Infografika nr 7

Najmowane środki trwałe w Ministerstwie Finansów



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

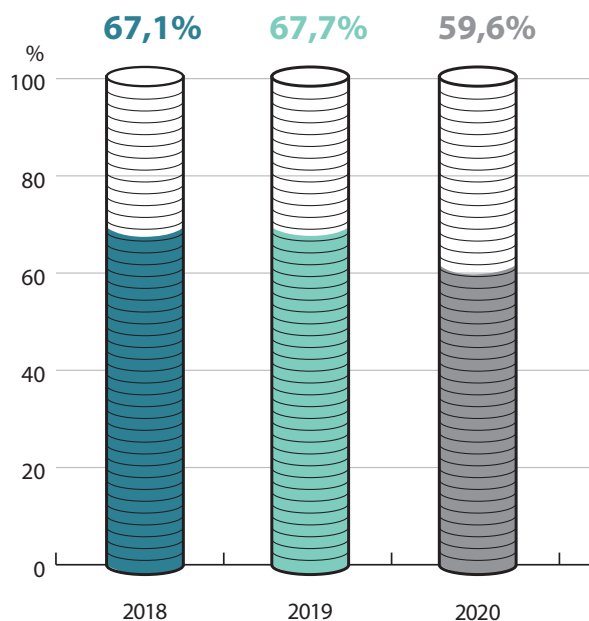
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W odniesieniu do ich wartości brutto, środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne były w 2018 r. umorzone przeciętnie w 67,1%, w 2019 r. – w 67,7%, natomiast na koniec 2020 r. – w 59,6%, co odzwierciedla stopniowe wykorzystanie potencjału korzyści ekonomicznych właściwych użytkowanym obiektom inwentarzowym. Poszczególne grupy bilansowe środków trwałych były umorzone w różnym stopniu. Grunty co do zasady nie podlegają amortyzacji, ich wartość bilansowa jest równa wartości początkowej. Budynki i budowle umorzone były ogółem w 31,4%, urządzenia techniczne i maszyny w 60,7%, środki transportu w 69,3%, natomiast pozostałe środki trwałe w 38,8% ich wartości początkowej. Wartości te odzwierciedlają, jak szybko poszczególne grupy aktywów zużywają się w toku użytkowania – o ile budynki użytkowane są kilkadziesiąt lat, o tyle urządzenia, zwłaszcza sprzęt informatyczny, powinny być wymieniane co kilka lat, ze względu na szybki postęp techniczny.

Środki trwałe i wartości niematerialne i prawne wykorzystywane przez ministerstwa były niemal w połowie umorzone

Infografika nr 8

Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

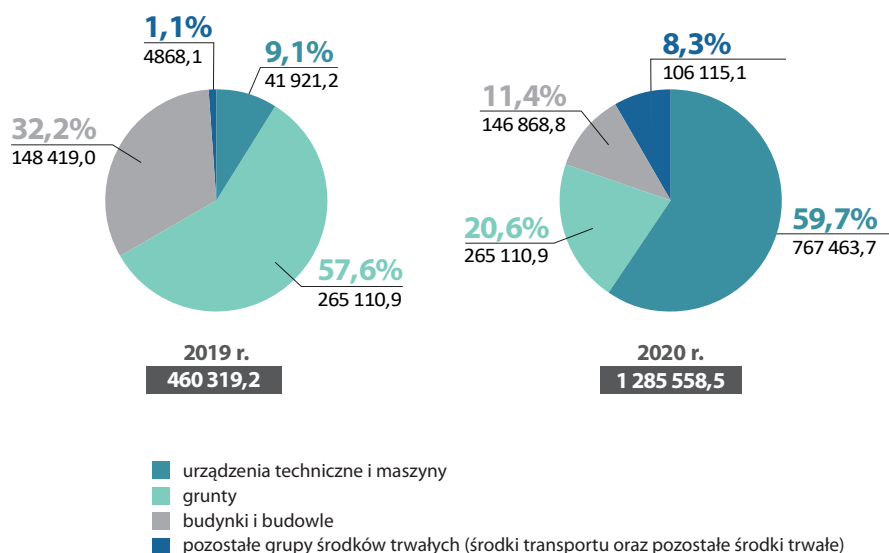
Znajduje to również odzwierciedlenie w wartości netto rzeczowych składników majątkowych, wykazanych w bilansach ministerstw na koniec 2020 r. Największy udział w wartości bilansowej kontrolowanych ministerstw miały urządzenia techniczne i maszyny (767 463,7 tys. zł, co stanowiło 59,7%), grunty (265 110,9 tys. zł, co stanowiło 20,6% łącznej wartości środków trwałych) oraz budynki i budowle (146 868,8 tys. zł, 11,4% łącznej wartości bilansowej środków trwałych). Wartość pozostałych grup środków trwałych (środki transportu oraz pozostałe środki trwałe) stanowiła łącznie 8,3% łącznej wartości środków trwałych wykazanych w bilansach kontrolowanych urzędów. Największy wzrost wartości bilansowej odnotowano w 2020 r. w grupie urządzenia techniczne i maszyny, których wartość wzrosła o 725 542,4 tys. zł w porównaniu do 2019 r., na skutek przekazania środków trwałych na stan Ministerstwa Finansów przez GITD. Natomiast

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

najwyższy wzrost procentowy w 2020 r., o ponad 8000% w odniesieniu do 2019 r. można zauważyć w grupie pozostałych środków trwałych, również w związku z powyżej opisanym przekazaniem.

Infografika nr 9

Udział poszczególnych grup środków trwałych w wartości majątku kontrolowanych ministerstw w latach 2019–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Środki trwałe w budowie (inwestycje)

W Ministerstwie Finansów, w badanym okresie, prowadzono odpowiednią ewidencję analityczną do konta „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” pozwalającą na wyodrębnienie kosztów inwestycji na poszczególne rodzaje obiektów i umożliwiającą wycenę poszczególnych obiektów środków trwałych, stosownie do § 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont oraz przyjętej w urzędach polityki rachunkowości. W Ministerstwie Finansów na koncie „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” ujmowano wszystkie wydatki klasyfikowane do § 605 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* oraz do § 606 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*, a następnie dokonywano przeniesienia ich wartości na konto „Środki trwałe” lub „Wartości niematerialne i prawne”. W przypadku trzech zadań inwestycyjnych w Ministerstwie, niezrealizowanych na koniec czerwca 2021 r., a rozpoczętych przed 2020 r., w okresie objętym kontrolą były ponoszone nakłady, świadczące o kontynuacji ich realizacji, zaś w pięciu zadaniach inwestycyjnych nie dokonywano takich nakładów, jednak zadania te były realizowane etapami oraz zostały przesunięte na kolejne lata, a wydatki zostaną rozliczone jako składowe zakończonych inwestycji. Ministerstwo nie tworzyło odpisów aktualizujących do zaewidencjonowanych na koncie inwestycji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Ministerstwie Sprawiedliwości w latach 2019–2020 nie była prowadzona ewidencja analityczna do konta 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)*, pozwalająca na ustalenie kosztów inwestycji na poszczególne rodzaje obiektów środków trwałych wraz z ustaleniem źródeł ich finansowania, jednak ewidencja taka została utworzona w trakcie kontroli.

W Ministerstwie Sprawiedliwości, nie prowadzono odpowiedniej ewidencji analitycznej do konta „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”

Na koniec 2019 i 2020 r. stan środków trwałych w budowie w kontrolowanych ministerstwach wyniósł odpowiednio: 20 502,2 tys. zł i 1597,5 tys. zł i wynikał z niezakończonych zadań inwestycyjnych realizowanych przez ministerstwa. W latach 2019–2020 nie wystąpiły inwestycje zaniechane ani czasowo wstrzymane, nie zaistniała więc potrzeba tworzenia odpisów aktualizujących wartość środków trwałych w budowie. Jednak w Ministerstwie Sprawiedliwości w ciężar kosztów roku 2019 spisano jednak nakłady inwestycyjne na projekt, którego realizacja została zaniechana w latach wcześniejszych, w wysokości 461,3 tys. zł.

W wyniku przeprowadzenia badania w dwóch ministerstwach dokumentów zmian stanu środków trwałych w zakresie nieodpłatnego przekazania, likwidacji, zmiany miejsca użytkowania wewnątrz jednostki, stwierdzono, że w celu ich udokumentowania używano dokumentów¹⁶ zgodnych z przepisami działu X KSR Nr 11, stosownie do rodzaju zdarzenia.

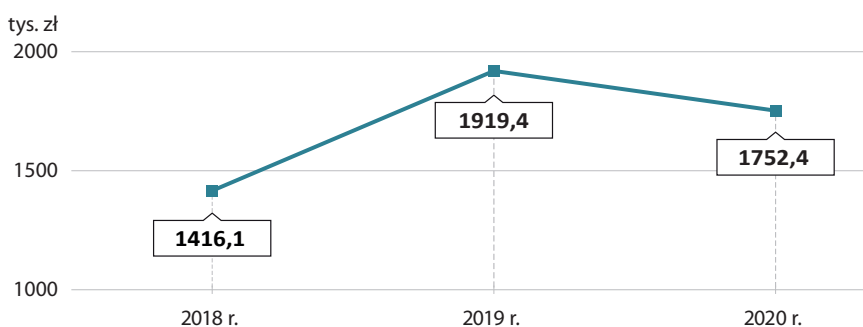
Zmniejszenia wartości środków trwałych dokumentowano prawidłowo

W kontrolowanych ministerstwach w celu zabezpieczenia bieżących potrzeb prowadzono magazyny: artykułów biurowych, gospodarczych, mebli, sprzętu komputerowego oraz broni. Wartość zapasów zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniach finansowych ministerstw wyniosła w latach 2018–2020, odpowiednio: 1416,1 tys. zł, 1919,4 tys. zł, 1752,4 tys. zł.

W obu kontrolowanych ministerstwach prowadzone były magazyny

Infografika nr 10

Wartość zapasów w magazynach kontrolowanych ministerstw



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Zapasy w MF wykazywały tendencję wzrostową (w 2019 r. o 5,7%, natomiast w 2020 r. o 1,7%). Były one spowodowane m.in.:

- prognozowanym zwiększeniem zapotrzebowania na artykuły biurowe wynikającym m.in. ze zmian organizacyjnych w strukturze Ministerstwa Finansów (m.in. przejęcie zadań związanych z System Poboru Opłat wraz z pracownikami);

Wzrost wartości zapasów w Ministerstwie Finansów

¹⁶ PT – protokół zdawczo-odbiorczy środka trwałego (przekazanie środka trwałego), LT – likwidacja środka trwałego, MT – zmiana miejsca użytkowania środka trwałego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- prognozowanym zwiększeniem zapotrzebowania na broń i amunicję w związku z utworzeniem w roku 2017 w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej zupełnie nowej komórki organizacyjnej, jaką jest komórka inspekcji wewnętrznej i rozszerzaniem jej działalności w 2018 r. Dodatkowo komórka ta planując stan magazynowy amunicji na 2019 r. uwzględniło planowany wzrost zatrudnienia w nowopowstałej komórce, a tym samym zwiększoną ilość obowiązkowych szkoleń strzeleckich oraz taktyki i techniki interwencji dla funkcjonariuszy. Jednocześnie stan magazynowy uwzględniał zapas amunicji do wykorzystania podczas czynności służbowych funkcjonariuszy komórki inspekcji wewnętrznej.

W Ministerstwie Finansów była dokonywana ocena stopnia przydatności do użytku zapasów materiałów. Na podstawie dyspozycji komórek merytorycznych dokonano odpisów aktualizujących wartość zapasów materiałów: w magazynie materiałów biurowych na kwotę 7,6 tys. zł oraz w magazynie materiałów technicznych na kwotę 2,3 tys. zł.

Nierzetelne prowadzenie gospodarki magazynowej w Ministerstwie Finansów

W trakcie oględzin magazynu biurowego w Ministerstwie Finansów ustalono, że stan faktyczny materiałów w magazynie był niezgodny z ewidencją magazynową. Różnice między stanem ewidencyjnym, a faktycznym stanem zapasów materiałów w magazynie wynikały z braku możliwości ujęcia w ewidencji magazynowej zwrotów dokonywanych przez pracowników, którzy uprzednio pobrali materiały z magazynu. Zatem w przypadku, gdy z jakichkolwiek przyczyn część pobranych uprzednio zapasów była zwracana do magazynu, dane wynikające z ewidencji magazynowej nie odzwierciedlały tego faktu, a stan wynikający z ewidencji magazynowej był zaniżony w stosunku do stanu faktycznego. Taki stan faktyczny utrudniał zarządzanie majątkiem Ministerstwa oraz powodował, że ewentualny nieuprawniony rozchód materiałów z magazynu byłby trudny do wykrycia i udowodnienia.

Z drugiej strony, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przed złożeniem zapotrzebowania na odpowiednie materiały komórki organizacyjne powinny rzetelnie ocenić swoje potrzeby, tak aby w sposób właściwy wykorzystać pobrane materiały i nie przechowywać ich w nadmiarze, co zapobiegłoby konieczności dokonywania zwrotów.

Niekompletna ewidencja magazynowa w Ministerstwie Sprawiedliwości

Wykazane w sprawozdaniu finansowym Ministerstwa Sprawiedliwości zapasy obejmowały wyłącznie artykuły biurowe i gospodarcze oraz łańcuchy sędziowskie i miniatury łańcuchów, które nie wykazywały żadnego rozchodu w latach 2019–2021 (do czerwca) o łącznej wartości 68,8 tys. zł. Nie kwestionując faktu, że łańcuchy mogą być w ograniczonej liczbie wykorzystane jako rekwizyty podczas wydarzeń o charakterze edukacyjnym należy wziąć pod uwagę, że są one nieprzydatne w bieżącej działalności Ministerstwa i ich wartość powinna zostać objęta odpisem aktualizującym. Ponadto w Ministerstwie Sprawiedliwości nie prowadzono ewidencji magazynowej sprzętu komputerowego (o wartości jednostkowej niższej niż 10 tys. zł), który został zakupiony, a nie był wydany do użytkowania ani ewidencji magazynowej nowych mebli, do czasu wydania ich do użytkownika, co skutkowało zaniżeniem wartości zapasów w księgach rachunkowych oraz w sprawozdaniu finansowym Ministerstwa.

W związku z faktem, że zarówno sprzęt informatyczny, jak i meble będą przynosić jednostce korzyści ekonomicznych dopiero w momencie rozpoczęcia ich użytkowania, a nie w okresie przechowywania ich w magazynie, nie jest zasadne ujmowanie ich wartości w kosztach w momencie zakupu, a dopiero w momencie rozpoczęcia ich wykorzystania, a do tego czasu powinny być wykazywane jako składnik aktywów Ministerstwa.

5.3.1.2. Inwentaryzacja w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości

Szczegółowe zasady inwentaryzacji we kontrolowanych ministerstwach opisano w wewnętrznych aktach prawnych: polityce (zasadach rachunkowości) oraz instrukcji inwentaryzacyjnej.

Uregulowano w nich m.in.: sprawy organizacyjne, przygotowawcze i proceduralne inwentaryzacji, określono dokumentację przygotowania, przebiegu i rozliczenia inwentaryzacji oraz wskazano osoby odpowiedzialne za wykonanie czynności organizacyjnych, przygotowawczych, związanych z przebiegiem i rozliczeniem inwentaryzacji oraz za sporządzenie wymaganej dokumentacji.

Prawidłowo uregulowano zasady przeprowadzenia inwentaryzacji w ministerstwach

W Ministerstwie Finansów powołano stałą komisję inwentaryzacyjną oraz przyjęto system inwentaryzacji ciągłej, polegającej na sukcesywnym ustalaniu w ciągu pewnego okresu rzeczywistego stanu poszczególnych składników majątkowych. W Ministerstwie przyjęto częstotliwość przeprowadzania spisu z natury w ramach inwentaryzacji ciągłej:

- raz w roku w odniesieniu do środków pieniężnych w kasie;
- raz na cztery lata według ustalonego harmonogramu w dowolnym okresie roku w stosunku do środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych;
- raz na dwa lata w stosunku do zapasów magazynowych.

Dodatkowo konto „Środki trwałe”, „Pozostałe środki trwałe”, „Wartości niematerialne i prawne” podlegały corocznej inwentaryzacji w drodze weryfikacji sald.

Plany inwentaryzacji, zatwierdzane przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów przewidywały przeprowadzenie w określonych terminach inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych w drodze spisu z natury.

Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów wydawał stosowne zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w poszczególnych jednostkach objętych planem inwentaryzacji, w których określał m.in. składy zespołów spisowych oraz wskazywał dzień, na który miała zostać przeprowadzona inwentaryzacja.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Ministerstwie Sprawiedliwości nie wydawano zarządzeń w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji oraz nie powoływano komisji inwentaryzacyjnej

W latach 2019–2020, Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości nie wydawał zarządzeń w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji oraz nie powoływał komisji inwentaryzacyjnej do jej przeprowadzenia, pomimo, że był do tego zobowiązany przepisami instrukcji inwentaryzacyjnej.

Instrukcja inwentaryzacyjna obowiązująca w Ministerstwie Sprawiedliwości zobowiązywała do corocznego wydania zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji okresowej oraz powołania komisji inwentaryzacyjnej oraz zespołów spisowych, niezależnie od zakresu inwentaryzacji.

W wyniku niewydania zarządzeń w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej oraz przeprowadzenia inwentaryzacji w latach 2019–2020, nie zostały sporządzone zbiorcze protokoły z przeprowadzonej inwentaryzacji okresowej, a jedynie protokoły z inwentaryzacji obszarów, których dotyczyła weryfikacja. Sporządzenie protokołu należy do obowiązków przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej, sposób przeprowadzenia inwentaryzacji oraz udokumentowania, pomimo, że umożliwiał stwierdzenie jej dokonania w prawidłowy sposób, był w latach 2019–2020 niezgodny z zapisami instrukcji inwentaryzacyjnej.

Inwentaryzacja w ministerstwach została w większości przeprowadzona prawidłowo

Na podstawie przeprowadzonego szczegółowego badania w dwóch ministerstwach wybranych arkuszy spisowych oraz protokołów z weryfikacji, którym objęto 78 wybranych składników majątkowych o łącznej wartości 189 787,5 tys. zł oraz 15 wartości niematerialnych i prawnych o łącznej wartości początkowej 173 740,8 tys. zł, stwierdzono, że, poza jedną nieprawidłowością w Ministerstwie Finansów, opisaną poniżej, terminy i częstotliwość przeprowadzenia inwentaryzacji, określone w art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o rachunkowości zostały zachowane, a sposób jej przeprowadzenia zgodny był ze sposobem określonym w art. 26 ust.1 ustawy o rachunkowości.

W Ministerstwie Finansów nie przeprowadzono inwentaryzacji sprzętu przenośnego

W Ministerstwie Finansów nie przeprowadzono w 2019 r. inwentaryzacji, drogą spisu z natury na ostatni dzień każdego roku obrachunkowego, środków trwałych nieznajdujących się na terenie strzeżonym (m.in. sprzętu przenośnego o wartości co najmniej 817,5 tys. zł). Co prawda z racji przeprowadzenia pełnej inwentaryzacji w 2020 r. zostały one zinwentaryzowane, jednak przedstawiony do kontroli plan inwentaryzacji na rok 2019 oraz na rok 2021 nie wskazuje na przeprowadzenie inwentaryzacji tego rodzaju majątku w 2019 r., ani zamiaru jej przeprowadzenia w 2021 r.

Działanie takie naruszało przepisy art. 26 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych – drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic, w sytuacji gdy te środki trwałe nie znajdują się na terenie strzeżonym.

Nierzetelne udokumentowanie inwentaryzacji przeprowadzonej w 2020 r. w drodze spisu z natury w Ministerstwie Finansów

Ponadto w Ministerstwie Finansów nie wydrukowano arkuszy spisowych w przypadku składników majątku spisanych drogą elektroniczną podczas inwentaryzacji w drodze spisu z natury przeprowadzonej w 2020 r. z uwagi na sytuację epidemiczną w kraju, a także ze względu m.in. na zmianę trybu pracy urzędu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Oznacza to jednak brak rzetelnego udokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji. Nadto arkusze te nie zostały wydrukowane nawet pomimo czasowej poprawy warunków epidemicznych i zniesienia szeregu obostrzeń z tym związanych. Przekazane arkusze spisowe dotyczące 48 składników poddanych oględzinom nie zostały podpisane, nie zawierały również podstawowych informacji dotyczących osób przeprowadzających spis z natury, daty oraz godziny rozpoczęcia i zakończenia spisu. Na niektórych wydrukach brakowało również wskazania pomieszczenia, w którym dany składnik majątku się znajdował oraz numeru arkusza. Poza tym żaden przekazany arkusz nie posiadał oznaczenia źródła ich wygenerowania – nazwy i wersji systemu, nie mogły one zatem zostać uznane za wiarygodny dowód księgowy.

W konsekwencji oznacza to naruszenie art. 27 ust 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować.

Wątpliwości dotyczące rzetelności przeprowadzenia inwentaryzacji drogą spisu z natury budził również fakt, że w przekazanych arkuszach wyraźnie wskazano składniki majątku, które w wyniku przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli oględzin nie zostały zidentyfikowane lub nie były wykorzystywane. Różnice te nie zostały uwzględnione w sprawozdaniu z działań komisji.

Inwentaryzacja drogą spisu z natury środków trwałych i pozostałych środków trwałych w Ministerstwie Sprawiedliwości została przeprowadzona w 2018 r. natomiast poprzednia inwentaryzacja obejmująca środki trwałe została przeprowadzona w 2014 r.

W wyniku przeprowadzonych oględzin wybranych środków trwałych w Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdzono, że wszystkie objęte próbą obiekty są w posiadaniu Ministerstwa jednak pięć środków trwałych jest trwale wyłączonych użytkowania. Mimo, że składniki te nie były użytkowane nie dokonano ich formalnej oceny i kwalifikacji do kategorii majątku zbędnego lub zużytego, zamiast tego były one przechowywane w magazynie. Generowało to koszty związane z najmem powierzchni magazynowej oraz powodowało, że składniki majątku ruchomego nieprzydatne dla potrzeb Ministerstwa Sprawiedliwości lecz możliwe do wykorzystania przez inne jednostki nie mogły zostać sprzedane lub przekazane tym jednostkom, a zamiast tego zalegały w magazynie tracąc swoje walory użytkowe. Do dnia przeprowadzenia kontroli nie zostały ocenione przez Komisję składniki wycofane z użytkowania w 2007 r.

Szacunkowy koszt najmu powierzchni przeznaczonej na magazyn starego sprzętu informatycznego wyniósł w okresie od marca 2019 r. do czerwca 2021 r. łącznie 116,2 tys. zł. Umowa najmu powierzchni magazynowej, z której wydzielono magazyn na stary sprzęt informatyczny, została podpisana 12 lutego 2019 r. Cena za najem 1m² powierzchni wynosiła zgodnie z umową 30,75 zł (w tym VAT), do dnia 30 czerwca 2021 r. cena ta nie uległa zmianie. Magazyn ten, o powierzchni 180 m², przeznaczony jest w większej części do przechowywania zużytego sprzętu informatycznego, a w pozostałej części jako archiwum departamentu informatyki. Kwotę

W Ministerstwie Sprawiedliwości ponoszono koszty najmu powierzchni magazynowej starego sprzętu informatycznego

powyższą oszacowano przy założeniach, że około 75% powierzchni tego magazynu przeznaczone jest do przechowywania niewykorzystywanego sprzętu oraz że użytkowanie rozpoczęto od marca 2019 r., przy czym wartość ta nie obejmuje kosztów zużycia energii elektrycznej.

W jednym przypadku obiekt inwentarzowy utworzono z ośmiu monitorów, na dzień przeprowadzenia oględzin cztery z nich nie były użytkowane, lecz były przeznaczone do dalszego wykorzystania (do wymiany lub w razie czasowych potrzeb).

W Ministerstwie Sprawiedliwości nie przekazywano na bieżąco informacji o zmianach sposobu użytkowania aktywów

W Ministerstwie Sprawiedliwości nie przekazywano na bieżąco informacji do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji majątku Ministerstwa o odłączeniu składników majątkowych od środka trwałego. Efektem tego było nieprawidłowe ich zaewidencjonowanie.

W efekcie nieprawidłowego obiegu informacji o zmianach w sposobie użytkowania składników aktywów w Ministerstwie Sprawiedliwości ewidencja środków trwałych zawierała nieprawidłowe informacje o składnikach aktywów, w tym ich funkcjonalnym powiązaniu.

5.3.1.3. Gospodarowanie rzeczowymi składnikami majątku ruchomego Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP, jednostki budżetowe mają obowiązek wykorzystywać składniki majątku ruchomego do realizacji swoich zadań oraz gospodarować nimi w sposób oszczędny i racjonalny. Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia zbędne lub zużyte składniki rzeczowe majątku ruchomego mogą być przedmiotem sprzedaży, oddania w najem lub dzierżawę, nieodpłatnego przekazania oraz darowizny, przy czym składniki o znacznej wartości mogą być przedmiotem darowizny, jeśli ich sprzedaż nie dojdzie do skutku.

W Ministerstwie Finansów opracowano regulacje dotyczące gospodarowania majątkiem ruchomym

W Ministerstwie Finansów obowiązywały wewnętrzne regulacje w zakresie gospodarowania majątkiem ruchomym, które opisywały obowiązki i odpowiedzialność osób biorących udział w procesie podejmowania decyzji o gospodarowaniu składnikami rzeczowymi majątku trwałego, m.in. dotyczące telefonów służbowych, powołania komisji do spraw składników rzeczowych majątku ruchomego i praw na dobrach niematerialnych oraz dokumentów niezbędnych do zdjęcia tych składników i praw z ewidencji majątkowej Ministerstwa Finansów oraz w sprawie korzystania z samochodów służbowych oraz usług transportowych realizowanych przez podmioty zewnętrzne na rzecz Ministerstwa Finansów.

Ustalono, że w związku z wejściem w życie z dniem 23 października 2019 r. rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP oraz jego nowelizacji obowiązującej od dnia 7 kwietnia 2021 r., dotychczasowe wewnętrzne regulacje Ministerstwa Finansów wydane przez Dyrektora Generalnego nie zostały zmienione. Działania w zakresie gospodarowania rzeczowymi składnikami Ministerstwa Finansów były zgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP z uwagi na fakt, że nie wystąpiły sytuacje, w których należałoby zastosować przepisy znowelizowanego rozporządzenia.

Stosownie do wymogów zawartych w § 5 ust. 2–4 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP w Ministerstwa Finansów powołano trzy stałe, niezależne komisje do spraw składników rzeczowych majątku ruchomego i praw na dobrach niematerialnych oraz dokumentów niezbędnych do zdjęcia tych składników i praw z ewidencji majątkowej o składzie co najmniej czteroosobowym. Dokonywały one oceny przydatności składników do dalszego użytkowania lub kwalifikowały składniki majątku do kategorii majątku zużytego lub zbędnego, sporządzając w tym zakresie protokoły z przeprowadzonej oceny składników majątkowych wraz z propozycją ich zagospodarowania oraz załączając wykaz zużytych i zbędnych składników majątku ruchomego wraz z wartością poszczególnych składników. Propozycje komisji dotyczące sposobu zagospodarowania składników majątku ruchomego o wartości powyżej 1,2 tys. zł były zatwierdzane przez dyrektorów dysponujących poszczególnymi składnikami rzeczowego majątku ruchomego lub prawami na dobrach niematerialnych – działających z upoważnienia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów.

Przy gospodarowaniu zbędnymi i zużytymi składnikami rzeczowymi majątku ruchomego w MF uwzględniano w pierwszej kolejności potrzeby jednostek podległych.

W Ministerstwie Sprawiedliwości przyjęto praktykę, zgodnie z którą w momencie, gdy zaprzestawano użytkowania składników majątkowych kierowano je do magazynów, gdzie czekały na ocenę komisji do oceny przydatności zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego. Część z tych magazynów mieściła się w wynajmowanych pomieszczeniach, a Ministerstwo ponosiło koszty z tytułu najmu.

Komisja miała charakter stały, w razie konieczności zmieniano lub uzupełniano jej skład.

W 2019 r. Komisja sporządziła siedem protokołów dokumentujących przeprowadzoną ocenę przydatności składników majątkowych, w 2020 r. – 13 protokołów, a w 2021 r. (do czerwca) – 10 protokołów. Na każdym protokole zamieszczona była akceptacja Dyrektora Generalnego lub osób przez niego upoważnionych.

Źródłem informacji dla Komisji były wnioski naczelnika wydziału odpowiedzialnego za majątek Ministerstwa Sprawiedliwości, sporządzane na podstawie oględzin składników lub wynikające z wstępnej oceny zużycia mebli podczas przeprowadzek, wnioski z protokołów z przeprowadzanych okresowych przeglądów stanowisk pracy, wskazanie przez podmiot wnioskujący o przekazanie, wnioski wynikające z bieżących przeglądów wykonywanych przez pracowników.

Ogłoszenia o posiadaniu zbędnego lub zużytego majątku zamieszczane były na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości, we wszystkich przypadkach przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa¹⁷ oraz

W Ministerstwie Sprawiedliwości z opóźnieniem dokonywano oceny przydatności składników majątkowych

¹⁷ Dz. U. poz. 729.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rozporządzeniu w sprawie majątku ruchomego SP, tj. informację o zbędnych lub zużytych składnikach majątkowych, których wartość przekraczała 1200 zł (do 6 kwietnia 2021 r.).

Ministerstwo Sprawiedliwości zamieszczało także informacje o posiadanych zbędnych lub zużytych składnikach majątkowych o wartości niższej niż przewidziana w rozporządzeniach.

Ministerstwo Finansów nie publikowało w BIP wszystkich informacji o zbędnych składnikach majątku

Ministerstwo Finansów odstąpiło od opublikowania na stronie BIP informacji o 17 zbędnych składnikach majątku przed ich nieodpłatnym przekazaniem, mimo że taki obowiązek wynikał z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP. W przypadku 13 środków trwałych było to uzasadnione ze względu na ryzyko ujawnienia metod i form wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz narzędzi wykorzystywanych do wykonywania zadań przez Krajową Administrację Skarbową w zakresie ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

W przypadku czterech zbędnych składników majątku brak publikacji na stronie BIP uzasadniono faktem przekazania ich do jednostki podległej. Ministerstwo Finansów nie zamieściło w BIP informacji o czterech zbędnych składnikach majątku przed ich przekazaniem do IAS w Szczecinie (trzech szaf metalowych) oraz do Krajowej Szkoły Skarbowości (sprzętu komputerowego).

Niepublikowanie informacji o zbędnych składnikach majątku na stronie BIP było sprzeczne z przepisami § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP oraz rodziło wątpliwości w zakresie transparentności działań podejmowanych przez Ministerstwo Finansów.

Składniki uznane za zbędne zostały zagospodarowane

W okresie objętym kontrolą komisje działające w ministerstwach do kategorii majątku zbędnego lub zużytego zakwalifikowały 5048 pozycji środków trwałych, których jednostkowa wartość przekraczała 1,2 tys. zł, z czego:

- 5023 składników majątkowych na łączną kwotę w wysokości 62 150,3 tys. zł zostało zagospodarowanych w ramach nieodpłatnego przekazania,
- 11 składników majątkowych na łączną kwotę 826,8 tys. zł zostało zagospodarowanych w ramach sprzedaży,
- 16 składników majątkowych na łączną kwotę 285,2 tys. zł zostało zagospodarowanych w ramach darowizny,
- 17 składników majątkowych na łączną kwotę 392,1 tys. zł zostało zlikwidowanych.

Jednym ze sposobów zagospodarowania zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego było jego nieodpłatne przekazanie na rzecz innych jednostek, na podstawie § 38 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP. Były to m.in. samochody, elementy Systemu1, poligrafy komputerowe, szafy metalowe.

Ministerstwo Finansów niezasadnie zakupiło i przekazało jednostce podległej składniki aktywów

W przypadku trzech z tych składników Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała ich zakup i następnie przekazanie do jednostki podległej. Dotyczyło to zakupu trzech szaf metalowych dla terenowego oddziału komórki inspekcji wewnętrznej w Szczecinie. Szafy te z uwagi na ich ciężar i związane z tym zbyt duże obciążenie stropu w zajmowanym przez terenowy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oddział komórki inspekcji wewnętrznej pomieszczeniu w budynku okazały się nieprzydatne i niemożliwe do użytkowania¹⁸. Na mocy porozumienia zawartego pomiędzy komórką inspekcji wewnętrznej Ministerstwa, a IAS w Szczecinie, w zamian za przekazane szafy Izba zobowiązała się wyposażyć oddział terenowy komórki inspekcji wewnętrznej w Szczecinie w szafy metalowe posiadające odpowiednie certyfikaty do przechowywania dokumentów niejawnych, których ciężar będzie dostosowany do możliwości konstrukcyjnych tamtejszego budynku.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli opisane powyżej działanie Ministerstwa Finansów nie znajduje podstawy prawnej w przepisach rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP, które dopuszcza przekazanie jednostce sektora finansów publicznych wyłącznie składników rzeczowych majątku ruchomego zakwalifikowanych do majątku zbędnego lub zużytego. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nieodpłatnie przekazanie składników majątku nie dotyczyło składników zbędnych, a niewłaściwie zakupionych przez Ministerstwo Finansów i przez to nieużytecznych. Ministerstwo Finansów nie rozpoznało należycie potrzeb co doprowadziło do zakupu wyposażenia nie spełniającego warunków eksploatacyjnych siedziby oddziału terenowego inspekcji wewnętrznej. Przy dokonywaniu kolejnych zamówień na zakup sprzętu lub wyposażenia konieczne jest przeprowadzenie szczegółowej analizy potrzeb, z uwzględnieniem parametrów przedmiotu zamówienia, aby zapobiec takim sytuacjom w przyszłości.

W latach 2019–2021 w kontrolowanych ministerstwach nie wystąpiły przypadki przekazania składników rzeczowych majątku ruchomego stanowiące dobra kultury w formie darowizny.

W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. wystąpiły po dwa przypadki podjęcia decyzji w sprawie zagospodarowania majątku o wartości przekraczającej 200 tys. zł w Ministerstwie Finansów i w Ministerstwie Sprawiedliwości. W każdym z tych przypadków decyzje podejmowano w porozumieniu z Prezesem Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z § 7 ust. 5 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP Prezes Prokuratury Generalnej nie składał zastrzeżeń wobec zamierzonego sposobu zagospodarowania majątku.

W całym okresie objętym kontrolą pracownikom Ministerstwa Finansów nie sprzedawano składników rzeczowych majątku ruchomego, natomiast w Ministerstwie Sprawiedliwości sprzedało składniki majątkowe pięciu pracownikom, w tym trzem w związku z odejściem z pracy (telefon komórkowy, dwa laptopy i tablet) a dwóm pracownikom sprzedano telefony komórkowe uznane za sprzęt zbędny. We wszystkich przypadkach sprzedawany sprzęt był oddany pracownikom do użytku służbowego na okres co najmniej roku. Łączna wartość składników majątkowych sprzedanych jednemu pracownikowi nie przekroczyła wartości określonej w art. 16f ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, tj. 10 tys. zł.

Sprzęt o dużej wartości zagospodarowano zgodnie z przepisami

Sprzedaż na rzecz pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości była dokonywana prawidłowo

¹⁸ Informacje o zbyt dużym ciężarze zakupionych szaf komórka inspekcji wewnętrznej Ministerstwa przekazała komisji oceniającej przydatność zakupionych składników majątku Ministerstwa przed podjęciem decyzji o przekazaniu ich IAS w Szczecinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nie oddawano aktywów w najem lub dzierżawę

Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Sprawiedliwości w latach 2019–2021 nie oddawało w najem lub w dzierżawę żadnych składników majątkowych.

Składniki majątkowe o wartości niższej niż 1200 zł (do 6 kwietnia 2021 r.) lub 2000 zł (od 7 kwietnia 2021 r.) były zagospodarowywane w ten sam sposób, co składniki majątkowe o wyższej wartości, to jest nieodpłatnie przekazywane, przekazywane w drodze darowizny lub likwidowane.

Darowizny i nieodpłatne przekazanie następowo głównie z inicjatywy podmiotów przejmujących

Szczegółowym badaniem w Ministerstwie Sprawiedliwości objęto sześć przypadków zagospodarowania majątku w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. Ministerstwo zawarło cztery umowy darowizny i przekazało nieodpłatnie zbędne środki trwałe do dwóch jednostek budżetowych. Wszystkie darowizny i przekazanie składników majątkowych do jednej jednostki nastąpiło z inicjatywy podmiotów przyjmujących – na wniosek tych jednostek. W przypadku drugiej jednostki budżetowej przekazanie nastąpiło po wcześniejszym zamieszczeniu ogłoszenia o posiadaniu zbędnego majątku.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że chociaż ministerstwa regularnie zamieszczały ogłoszenia o posiadaniu zbędnego lub zużytego majątku, to w większości przypadków nikt nie wyrażał zainteresowania przejęciem tego majątku, nawet bezpłatnie. Jednocześnie jednak podmioty, zarówno z sektora finansów publicznych, jak i z trzeciego sektora, z własnej inicjatywy występowały do Ministerstwa Sprawiedliwości z zapytaniem o dostępność sprzętu i wyposażenia nieużytkowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, ale sprawnego technicznie. Świadczy to z jednej strony o zainteresowaniu podmiotów pozyskaniem sprawnych technicznie składników aktywów od jednostek budżetowych, a z drugiej strony jednostki zainteresowane musiałyby przeglądać regularnie strony internetowe kilkudziesięciu jednostek budżetowych, by dowiedzieć się czy posiadają one zbędny sprzęt.

Bardziej racjonalne zatem byłoby utworzenie jednej strony internetowej, na której publikowane byłyby ogłoszenia dotyczące wyłącznie sprzętu i wyposażenia sprawnego technicznie, w podziale na kategorie ułatwiające przeszukiwanie ogłoszeń.

W okresie po 23 października 2019 r. nie wystąpiły przypadki przekazania w drodze darowizny składników majątkowych o wartości wyższej niż 24 tys. zł

Wszystkie darowizny nastąpiły na rzecz jednostek wymienionych w § 39 ust. 1 rozporządzeń w sprawie majątku ruchomego SP. Ministerstwo zamieściło w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o darowiznach składników majątkowych o wartości wyższej niż 1200 zł. Przekazania i darowizny dokonane zostały w sposób prawidłowy, zgodnie z wymogami zawartymi w §38–41 rozporządzeń w sprawie majątku ruchomego SP.

Likwidacja zużytych składników majątku została przeprowadzona prawidłowo

Likwidacji zużytych składników majątku dokonywano z powodu złego stanu technicznego, uszkodzenia i braku ekonomicznego uzasadnienia do dalszej naprawy oraz niekompatybilności z nowoczesnym sprzętem. Likwidacja poprzedzona była opinią komisji majątkowych. Dla zlikwidowanych składników majątkowych każdorazowo sporządzano dokumenty LZ.

5.3.2. Zarządzanie majątkiem urzędów wojewódzkich

5.3.2.1. Majątek pozostający w dyspozycji urzędów wojewódzkich

Zgodnie z danymi wynikającymi ze sprawozdań finansowych w latach 2018–2020 wartość środków trwałych, którymi dysponowały kontrolowane urzędy wojewódzkie, wzrosła z 680 175,9 tys. zł według stanu na koniec 2018 r. do 711 193,7 tys. zł na zakończenie 2020 r. Suma wartości niematerialnych i prawnych wzrosła w tym samym okresie z 3278,1 tys. zł do 4662,2 tys. zł. Wzrost ten wynikał z poniesionych w latach 2019–2020 nakładów inwestycyjnych, które wyniosły łącznie 133 892,6 tys. zł i były znacząco wyższe niż odpisy umorzeniowe w tym okresie.

W odniesieniu do ich wartości brutto, środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne były w 2018 r. umorzone przeciętnie w 57,7%, w 2019 r. – w 43,4%, natomiast na koniec 2020 r. – w 44,1%. Umorzenie odzwierciedla stopniowe wykorzystanie potencjału korzyści ekonomicznych właściwych użytkowanym obiektom inwentarzowym. Spadająca stopa umorzenia aktywów trwałych wiąże się z odnawianiem stanu posiadanego majątku trwałego, nabywaniem nowych składników oraz nakładami na modernizację i ulepszenie już posiadanych. Poszczególne grupy bilansowe środków trwałych były umorzone w różnym stopniu. Grunty nie podlegają amortyzacji, ich wartość bilansowa jest równa wartości początkowej. Budynki i budowle umorzone były ogółem w 40,8%, urządzenia techniczne i maszyny w 68,2%, środki transportu w 62,6%, natomiast pozostałe środki trwałe w 71,8% ich wartości początkowej. Wartości te odzwierciedlają, jak szybko poszczególne grupy aktywów zużywają się w toku użytkowania – o ile budynki użytkowane są kilkadziesiąt lat, o tyle urządzenia, zwłaszcza sprzęt informatyczny, powinny być wymieniane co kilka lat, ze względu na szybki postęp techniczny. Znajduje to również odzwierciedlenie w wartości netto rzeczowych składników majątkowych, wykazanych w bilansach urzędów wojewódzkich na koniec 2020 r. Największy udział w wartości bilansowej kontrolowanych urzędów miały grunty (216 095,9 tys. zł, co stanowiło 30,4% łącznej wartości środków trwałych) oraz budynki i budowle (383 211,3 tys. zł, 53,9% łącznej wartości bilansowej środków trwałych). Wartość pozostałych grup środków trwałych (urządzenia i maszyny, środki transportu oraz pozostałe środki trwałe) stanowiła łącznie 15,7% łącznej wartości środków trwałych wykazanych w bilansach kontrolowanych urzędów.

Największy wzrost wartości bilansowej odnotowano w 2020 r. w grupie budynków i lokali, których wartość wzrosła o 30 613,8 tys. zł w porównaniu do 2019 r., na skutek nabycia nowej bazy lokalowej na potrzeby urzędów wojewódzkich. Natomiast najwyższy wzrost procentowy w 2020 r., o 31,4% w odniesieniu do 2019 r. można zauważyć w grupie pozostałych środków trwałych, głównie na skutek nabycia urządzeń specjalistycznych wykorzystywanych na przejściach granicznych¹⁹ oraz specjalistycznych urządzeń i sprzętu medycznego w związku z pandemią COVID-19.

Środki trwałe i wartości niematerialne i prawne wykorzystywane przez urzędy wojewódzkie były niemal w połowie umorzone

¹⁹ W PUW w Białymstoku.

Środki trwałe w budowie (inwestycje)

Konto 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* służy do ewidencji kosztów środków trwałych w budowie oraz do rozliczenia tych kosztów na uzyskane efekty (obiekty środków trwałych). Jednostka może ewidencjonować na nim ogół kosztów poniesionych na realizowaną budowę środków trwałych, na mające powstać nowe środki trwałe lub zwiększające wartość już istniejących środków trwałych oraz nowe pozostałe środki trwałe, które będą pierwszym wyposażeniem nowych obiektów (przeksięgowane po zakończeniu inwestycji na konto 013), a także wartości niematerialne i prawne, które sfinansowano ze środków na inwestycje. Na koncie 080 jednostka może ewidencjonować również rozliczenie kosztów dotyczących zakupu nowych/gotowych środków trwałych.

Do kosztów wytworzenia środków trwałych, a więc do kosztów inwestycji, nie zalicza się kosztów, które nie są związane przyczynowo-skutkowo z pozyskaniem środka trwałego oraz kosztów inwestycji przejściowo wstrzymanych.

W czterech z pięciu kontrolowanych urzędach wojewódzkich, w badanym okresie, prowadzono odpowiednią ewidencję analityczną do konta „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” pozwalającą na wyodrębnienie kosztów inwestycji na poszczególne rodzaje obiektów i umożliwiającą wycenę poszczególnych obiektów środków trwałych, stosownie do § 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont oraz przyjętej w urzędach polityki rachunkowości.

Na koncie *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* ewidencjonowano również rozliczenie kosztów dotyczących zakupu nowych/gotowych środków trwałych.

W jednym z pięciu urzędów wojewódzkich, nie prowadzono odpowiedniej ewidencji analitycznej do konta *Środki trwałe w budowie (inwestycje)*

W LUW w Lublinie prowadzono ewidencję analityczną w zakresie środków trwałych w budowie (inwestycji) według rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Nie prowadzono natomiast ewidencji w systemie finansowo-księgowym pozwalającej na wyodrębnienie kosztów środków trwałych w budowie według poszczególnych obiektów oraz skalkulowanie ceny nabycia lub kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych. Na wewnętrzne potrzeby urzędu prowadzona była szczegółowa ewidencja w arkuszu kalkulacyjnych, który nie spełniał wymogów art. 23 ustawy o rachunkowości, więc ewidencja nie mogła zostać uznana za ewidencję księgową.

Na koniec 2019 r. i 2020 r. stan środków trwałych w budowie w urzędach wojewódzkich wyniósł odpowiednio 58 944,7 tys. zł i 53 299,6 tys. zł i wynikał z niezakończonych zadań inwestycyjnych realizowanych przez urzędy wojewódzkie.

Przeprowadzona analiza wydatków inwestycyjnych zaewidencjonowanych na kontach analitycznych do konta 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* w latach 2019–2021 (I półrocze) wykazała, że w tym czasie kontynuowano realizację inwestycji wieloletnich i nie zaniechano realizacji żadnych zadań inwestycyjnych, zatem w żadnym z kontrolowanych urzędów wojewódzkich nie dokonywano odpisów aktualizujących z tytułu trwałej utraty wartości wynikającej z zaniechanych zadań inwestycyjnych. Ustalono natomiast, że na 56 nierozliczonych zadań inwestycyjnych reali-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zowanych przez urzędy wojewódzkie na koniec 2019 r. oraz na 60 zadań na koniec 2020 r., 15 zadań inwestycyjnych zostało czasowo wstrzymanych.

Wynikało to m.in. z :

- procedur stosowanych przez MSWiA w zakresie finansowania inwestycji na przejściach granicznych, zgodnie z którymi urząd wojewódzki ponosi wydatki na dokumentację projektową, natomiast o kontynuacji zadania decyduje zespół kwalifikujący powołany w MSWiA i jest ona uzależniona od przekazania środków finansowych przez MSWiA;
- braku środków finansowych przeznaczonych na realizację rozpoczętych zadań inwestycyjnych;
- opracowania dokumentacji projektowej w celu uzyskania pozwolenia na budowę i realizacji zadań inwestycyjnych etapami;
- długotrwałej procedury przekazywania zakupionych nieruchomości w użytkowanie wieczyste;
- przeniesienia realizacji zadań inwestycyjnych na następne lata.

W okresie objętym kontrolą wartość brutto środków trwałych zwiększyła się o 10,8%, z 1 103 781,4 tys. zł na początku 2019 r. do 1 222 590,0 tys. zł na koniec 2020 r., a wartości niematerialnych i prawnych o 13,4%, z 50 649,9 tys. zł do 57 434,5 tys. zł. W największym stopniu zwiększeniu uległa wartość budynków i lokali, w efekcie zakupu lub ulepszenia (o 16,8%, to jest z 382 113,2 tys. zł do 446 375,2 tys. zł), urządzeń technicznych (o 16,0% z 88 988,3 tys. zł do 103 191,2 tys. zł), pozostałych środków trwałych²⁰ (o 23,2% z 97 150,2 tys. zł do 119 663,0 tys. zł) oraz środków transportu (o 20,7% z 28 794,6 tys. zł do 34 765,6 tys. zł).

Urzędy wojewódzkie ponosiły nakłady na zakup i modernizację środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych

Wzrost wartości maszyn, i urządzeń technicznych nastąpił m.in w związku z przekazaniem składników majątku ruchomego przez Agencję Rezerw Materiałowych z przeznaczeniem na realizację przez wojewodów zadań związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19. Natomiast w analizowanych latach zmniejszyła się wartość gruntów z 217 291,7 tys. zł do 216 095,8 tys. zł (o 0,6%). Zmniejszenia te nastąpiły na skutek przekazania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości (działek) wraz z znajdującym się na niej obiektami przez MUW w Krakowie oraz WUW w Poznaniu.

W wyniku przeprowadzenia badania w pięciu urzędach wojewódzkich 90 zmian stanu środków trwałych w zakresie nieodpłatnego przekazania, likwidacji, zmiany miejsca użytkowania wewnątrz jednostki, stwierdzono, że w celu ich udokumentowania używano dokumentów²¹ zgodnych z przepisami działu X KSR Nr 11, stosownie do rodzaju zdarzenia.

Zmniejszenia wartości środków trwałych dokumentowano prawidłowo

Zgodnie z wewnętrznymi regulacjami w urzędach wojewódzkich, umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych naliczono jednorazowo za cały rok, operacje naliczenia umorzenia ujmowano w księgach rachunkowych z wykorzystaniem druków polecenia księgowania (dokument PK) pod datą ostatniego dnia roku.

²⁰ Grupa 8 – Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie gdzie indziej niesklasyfikowane.

²¹ PT – protokół zdawczo-odbiorczy środka trwałego (przekazanie środka trwałego), LT – likwidacja środka trwałego, MT – zmiana miejsca użytkowania środka trwałego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W czterech urzędach wojewódzkich prowadzono magazyny

W czterech urzędach wojewódzkich²² w celu zabezpieczenia bieżących potrzeb prowadzono magazyny: artykułów biurowych, gospodarczych, oleju opałowego, paliwa oraz magazyny sprzętu wykorzystywanego w sytuacji wystąpienia klęsk żywiołowych i sprzętu obrony cywilnej, a także magazyny na przejściach granicznych²³. Wartość zapasów zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniach finansowych urzędów wyniosła w latach 2018–2020, odpowiednio: 1969,1 tys. zł, 5260,3 tys. zł, 5801,7 tys. zł. W LUW w Lublinie nie prowadzono magazynu.

Oględziny magazynów ujawniły zapasy materiałów, których termin przydatności do użytku minął

W żadnym z czterech urzędów wojewódzkich, w których prowadzono magazyny, nie dokonywano oceny stopnia przydatności do użytku zapasów znajdujących się w magazynach oraz nie dokonywano aktualizacji ich wartości, co argumentowano bieżącym wydawaniem materiałów. Jednak w wyniku przeprowadzonych oględzin magazynu PUW w Białymstoku zidentyfikowano materiały, w przypadku których upłynął termin przydatności do użytku. Upływ terminu ważności materiałów zmniejsza ich wartość użytkową lub uniemożliwia ich wykorzystanie, co zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o rachunkowości stanowi przesłankę do utworzenia odpisów aktualizujących wartość materiałów.

Urzędy wojewódzkie pozyskiwały środki trwałe również w drodze innych form niż ich zakup

W latach 2019–2021 (do końca czerwca 2021 r.) urzędy wojewódzkie pozyskiwały środki trwałe w sposób inny niż zakup, w szczególności:

- PUW w Białymstoku wynajmował grunty zlokalizowane w obrębie kolejowych przejść granicznych w związku z inwestycjami prowadzonymi na tych przejściach oraz przyjął do nieodpłatnego użytkowania sprzęt i oprogramowanie do zarządzania łącznością;
- PUW w Gdańsku przyjął nieodpłatnie 11 urzędzeń w ramach Instalacji Systemu Detekcji Radiometrycznej na morskich przejściach granicznych, który następnie w 2020 r. przekazano do Morskiego Oddziału Straży Granicznej w Gdańsku;
- LUW w Lublinie zawarł trzy umowy najmu, których przedmiotem były samochody osobowe w celach związanych z przeciwdziałaniem skutkom pandemii COVID-19;
- MUW w Krakowie wypożyczał obrazy i meble z muzeów na potrzeby pomieszczeń reprezentacyjnych Urzędu, użyczał od Urzędu Miasta w Krakowie działki zlokalizowane przy budynkach MUW, użyczał sprzęt IT do realizacji zadań zleconych, najmował obiekt EXPO na potrzeby szpitala tymczasowego oraz zawierał umowy leasingu i najmu długoterminowego w celu nabycia samochodów osobowych. W przypadku jednego pojazdu, w związku z brakiem środków finansowych na jego zakup oraz zamiarem wykupu pojazdu zawarto w 2016 r. umowę leasingu operacyjnego a w 2019 r. wykupiono pojazd za kwotę 1,4 tys. zł (1% wartości początkowej). Natomiast w przypadku dwóch innych pojazdów zagośpodarowano dwa samochody użytkowane przez Ministerstwo Skarbu Państwa w ramach najmu długoterminowego zawierając porozumienie trójstronne i przejmując prawa i obowiązki zamawiającego wynikające z umowy generalnej;

²² PUW w Białymstoku, PUW w Gdańsku, MUW w Krakowie, WUW w Poznaniu.

²³ Prowadzone przez PUW w Białymstoku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w WUW w Poznaniu zawierano umowy dzierżawy urządzeń wielofunkcyjnych (na świadczenie usług drukowania i skanowania na dostarczonych przez wykonawcę urządzeniach wielofunkcyjnych wraz z aplikacją do zarządzania i monitoringu tych urządzeń).

Przed zawarciem umowy przeprowadzano analizę dostępnych na rynku rozwiązań oraz wybierano opłacalne formy pozyskania środków trwałych.

5.3.2.2. Inwentaryzacja w urzędach wojewódzkich

Szczegółowe zasady inwentaryzacji we wszystkich urzędach wojewódzkich opisano w wewnętrznych aktach prawnych. Uregulowano w nich m.in.: sprawy organizacyjne, przygotowawcze i proceduralne inwentaryzacji, określono dokumentację przygotowania, przebiegu i rozliczenia inwentaryzacji oraz wskazano osoby odpowiedzialne za wykonanie czynności organizacyjnych, przygotowawczych, związanych z przebiegiem i rozliczeniem inwentaryzacji oraz za sporządzenie wymaganej dokumentacji.

Na podstawie przeprowadzonego szczegółowego badania w pięciu kontrolowanych urzędach wojewódzkich wybranych arkuszy spisowych oraz protokołów z weryfikacji stwierdzono, że w trzech urzędach wojewódzkich²⁴ terminy i częstotliwość przeprowadzenia inwentaryzacji, określone w art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o rachunkowości zostały zachowane, a sposób jej przeprowadzenia zgodny był ze sposobem określonym w art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Inwentaryzacją objęto wszystkie składniki majątku urzędów i rzetelnie udokumentowano.

Natomiast MUW w Krakowie nie przeprowadzano inwentaryzacji, drogą spisu z natury na ostatni dzień każdego roku obrachunkowego, środków trwałych nieznajdujących się na terenie strzeżonym (np. sprzętu przenośnego). W przyjętej w MUW w Krakowie instrukcji inwentaryzacyjnej wskazano, że inwentaryzację (spis z natury) przeprowadza się w stosunku do środków trwałych i pozostałych środków trwałych z częstotliwością raz na cztery lata według ustalonego harmonogramu w dowolnym okresie roku, bez rozróżnienia na miejsce przechowywania tych środków (na terenie strzeżonym lub poza takim terenem). Zgodnie z art. 26 ust 1 pkt 1 w zw. z art. 26 ust. 3 pkt. 3 ustawy o rachunkowości, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych – drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic, w sytuacji gdy te środki trwałe nie znajdują się na terenie strzeżonym. Środki trwałe, które zostały przekazane pracownikom i wykorzystywane są przez nich do wykonywania obowiązków służbowych poza miejscem pracy (np. w związku z pracą zdalną) nie spełniają przesłanki pozostawiania na terenie strzeżonym. Przez czas powierzenia pracownikom określonego sprzętu, pracodawca nie sprawuje kontroli nad tym sprzętem. Podkreślić należy, że w takich przypadkach ustawa o rachunkowości nakłada obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji tych środków na ostatni dzień każdego roku obrachunkowego.

Prawidłowo uregulowano zasady przeprowadzenia inwentaryzacji w urzędach wojewódzkich

W trzech urzędach wojewódzkich inwentaryzację przeprowadzono prawidłowo

W jednym z urzędów wojewódzkich nie przeprowadzono inwentaryzacji środków trwałych nieznajdujących się na terenie strzeżonym

²⁴ PUW w Białymstoku, PUW w Gdańsku, WUW w Poznaniu.

Jeden z urzędów wojewódzkich przeprowadził inwentaryzację wartości niematerialnych i prawnych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości

W LUW w Lublinie inwentaryzację wartości niematerialnych i prawnych przeprowadzono niezgodnie z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości oraz zapisami instrukcji inwentaryzacyjnej. Stosownie do przepisów art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości inwentaryzację aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 tego przepisu (w tym m.in. wartości niematerialnych i prawnych) należało przeprowadzić drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Zapisy instrukcji inwentaryzacyjnej stanowiły, że pozostałe aktywa i pasywa (w tym wartości niematerialne i prawne) powinny zostać zweryfikowane drogą porównania danych rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Z protokołów weryfikacji kont 020 i 021 na koniec 2019 r. i 2020 r. nie wynikało, czy dokonano porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników oraz czy stwierdzono różnice inwentaryzacyjne. Istotą inwentaryzacji w drodze weryfikacji jest porównanie dokumentów źródłowych (w tym przypadku faktur zakupowych) z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych celem ustalenia zgodności, a nie porównanie danych z dwóch ewidencji prowadzonej przez dwie komórki organizacyjne LUW w Lublinie.

5.3.2.3. Gospodarowanie rzeczowymi składnikami majątku ruchomego urzędów wojewódzkich

Gospodarowanie rzeczowymi składnikami majątku ruchomego obejmowało w urzędach wojewódzkich: gospodarowanie składnikami majątku stanowiącymi wyposażenie Urzędu oraz sprzęt obrony cywilnej i przeciwpowodziowy.

Tylko w trzech z pięciu urzędów wojewódzkich opracowano kompletne regulacje dotyczące gospodarowania majątkiem ruchomym

W PUW w Białymstoku, MUW w Krakowie oraz WUW w Poznaniu opracowano wewnętrzne regulacje dotyczące gospodarowania majątkiem ruchomym. Określono w nich m.in. zasady postępowania w przypadku nabycia lub zbycia składników majątku (w tym nieodpłatnego otrzymania lub przekazania), jednak zarówno w PUW w Białymstoku jak i w MUW w Krakowie nie zostały one zaktualizowane w związku z wejściem w życie rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP.

W PUW w Gdańsku zarządzeniem Dyrektora Generalnego PUW określono jedynie zasady ewidencji, zakupu, modernizacji, napraw, przemieszczania i kasacji sprzętu teleinformatycznego oraz odpowiedzialności pracowników za sprzęt teleinformatyczny i oprogramowanie w PUW w Gdańsku.

Natomiast w LUW w Lublinie obowiązywały wytyczne Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, regulujące kwestie organizacji i zasad przeglądów stanu technicznego oraz wybrakowania składników rzeczowych majątku obrony cywilnej w województwie lubelskim.

W MUW w Krakowie w zakresie gospodarowania składnikami będącymi w dyspozycji Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego stosowano się do przepisów rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP oraz Instrukcją o gospodarowaniu sprzętem obrony cywilnej, wydaną

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przez Ministerstwo Obrony Narodowej²⁵, która w szczególny sposób regulowała kwestie związane z gospodarowaniem tymi składnikami, w tym ich wycofaniem z użytku. Natomiast sprawy te nie podlegały regulacjom zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie zasad przeprowadzenia likwidacji i oceny przydatności rzeczowych składników majątkowych w MUW w Krakowie.

W okresie objętym kontrolą w urzędach wojewódzkich na bieżąco analizowano stan majątku ruchomego, z uwzględnieniem jego stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania, nie ograniczając się jedynie do wyników przeprowadzanej inwentaryzacji. Kilukrotnie w ciągu roku podejmowano decyzje o zagospodarowaniu zbędnych składników majątku ruchomego.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP, w każdym z kontrolowanych urzędów wojewódzkich powołano komisje do oceny przydatności do dalszego użytkowania składników majątku ruchomego. W PUW w Białymstoku powołano odrębną komisję do oceny przydatności do dalszego użytkowania składników majątku, znajdujących się na przejściach granicznych, a PUW w Gdańsku powołano odrębne komisje do oceny różnych rodzajów składników (sprzętu komputerowego i oprogramowania, pozostałego wyposażenia, pojazdów służbowych). Ponadto w PUW w Białymstoku, PUW w Gdańsku, LUW w Lublinie oraz w MUW w Krakowie powołano odrębne komisje do oceny sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej. We wszystkich urzędach wojewódzkich, poza LUW w Lublinie, komisje miały charakter stały, natomiast w LUW w Lublinie komisje były powoływane każdorazowo zarządzeniem Dyrektora Generalnego LUW w Lublinie.

Komisje spełniały wymagania przepisów rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP, w ich skład wchodziło co najmniej trzech pracowników każdego z urzędów wojewódzkich.

W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. komisje powołane w urzędach wojewódzkich do oceny przydatności składników majątku ruchomego 48²⁶ razy dokonały ocen przydatności zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego, przedstawiając propozycje przeznaczenia składników do dalszego zagospodarowania.

Zgodnie z art. 5 ust. 5 i 6 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP, komisje sporządzały protokoły z przeprowadzonej oceny, do którego załączano wykazy zużytych i zbędnych składników rzeczowych majątku ruchomego.

Wszystkie protokoły z oceny przydatności składników majątkowych, akceptowane były przez dyrektorów generalnych lub przez kierowników komórek organizacyjnych, zgodnie z upoważnieniami dyrektorów generalnych.

W PUW w Gdańsku decyzje dotyczące zakwalifikowania składników rzeczowych majątku ruchomego stanowiących sprzęt i wyposażenie obrony

W urzędach wojewódzkich na bieżąco analizowano przydatność składników majątkowych

²⁵ IOCK 136/86.

²⁶ Bez danych WUP w Poznaniu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cywilnej do kategorii majątku zbędnego lub zużytego oraz o sposobie ich zagospodarowania podejmował dyrektor komórki odpowiedzialnej za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe, pomimo braku upoważnienia w tym zakresie.

W MUW w Krakowie wszystkie dokonywane w okresie objętym kontrolą nieodpłatne przekazania sprzętu obrony cywilnej oraz przeciwpowodziowego, jak również część decyzji dotyczących likwidacji tych składników, nie było poprzedzone oceną odpowiedniej komisji.

W większości przypadków prawidłowo zagospodarowano zbędne składniki majątkowe

Na podstawie dokonanych ocen w okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. zakwalifikowano do kategorii majątku zbędnego lub zużytego 1555 sztuk rzeczowych składników majątku urzędów wojewódzkich o łącznej wartości 10 656,5 tys. zł, z tego 27 sztuk o wartości 296,6 tys. zł zostało nieodpłatnie przekazanych, 37 sztuk o wartości 1130,0 tys. zł zostało sprzedanych, a 11 sztuk o wartości 292,9 tys. zł przekazano jako darowizny m.in. jednostkom policji, ochotniczej straży pożarnej oraz szkołom.

W przypadku złożenia do urzędów wniosków o nieodpłatne przekazanie lub dokonanie darowizny składników majątku przez zainteresowane podmioty, zgodę na zagospodarowanie składników majątku we wnioskowany sposób wydawał dyrektor generalny urzędu lub wojewoda.

Na stronach Biuletynu Informacji Publicznej urzędów wojewódzkich zamieszczano informacje o zbędnych lub zużytych składnikach majątku, których ocena przydatności przeprowadzona została w okresie od 7 kwietnia do 30 czerwca 2021 r., z wyłączeniem składników przeznaczonych do sprzedaży pracownikom. Nie zamieszczono natomiast informacji o wszystkich zbędnych składnikach majątku których wartość, w okresie od 23 października 2019 r. do 6 kwietnia 2021 r., oszacowano na ponad 1,2 tys. zł, co było niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP.

Na stronie BIP PUW w Białymstoku nie zamieszczono informacji o posiadaniu zbędnego składnika majątku (samochodu), którego wartość określono na 5,5 tys. zł. Było to niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP.

Podobnie w MUW w Krakowie nie zamieszczano na właściwej stronie podmiotowej w BIP informacji o niektórych zbędnych lub zużytych składnikach rzeczowego majątku ruchomego (z wyłączeniem składników, które zakwalifikowano do dalszego zagospodarowania przez zainteresowane jednostki z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych), a także informacji o nieodpłatnym przekazaniu składników i darowiznie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, co było niezgodne z przepisami § 6 ust. 2 (dotyczącym braku publikacji informacji o każdym zbędnym lub zużytym składniku) oraz § 38 ust. 8 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP (dotyczącym braku informacji na temat przekazania składnika jednostce samorządu terytorialnego).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

MUW w Krakowie w latach 2019–2021 (do końca czerwca 2021 r.) trzykrotnie dokonał darowizny składników o znacznej wartości, to jest o wartości powyżej 24 tys. zł na rzecz: stowarzyszenia – organizacji pożytku publicznego, jednostki Państwowej Straży Pożarnej oraz na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Żadna z tych darowizn nie została poprzedzona próbą sprzedaży.

Pozostałe urzędy wojewódzkie w okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. nie przekazywały w drodze darowizny zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego o znacznej wartości.

W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. w urzędach wojewódzkich nie wystąpiły przypadki podejmowania decyzji o zagospodarowaniu składników rzeczowych majątku ruchomego o wartości przekraczającej 200,0 tys. zł.

Nie podejmowano również działań w zakresie najmu i dzierżawy zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego.

W WUW w Poznaniu w ramach umowy najmu lokalu z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gastronomicznej w WUW w Poznaniu, oddano najemcy do użytkowania wyposażenie stanowiące składniki majątku ruchomego.

Likwidacji zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego dokonywano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, stosownie do przepisów § 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP.

W urzędach wojewódzkich powoływano komisje likwidacyjne o składzie co najmniej trzyosobowym, jednak w PUW w Gdańsku czynności związane ze zniszczeniem jednego ze składników majątku ruchomego przeprowadziła komisja w składzie dwuosobowym.

W MUW w Krakowie komisje likwidacyjne nie sporządzały protokołów z czynności zniszczenia, a czynności komisji kończyły się na skierowaniu składnika do fizycznej likwidacji.

W LUW w Lublinie nie została powołana stała komisja likwidacyjna. W jednym przypadku powołana została komisja likwidacyjna, która funkcjonowała okresowo i została powołana „do spraw usunięcia danych osobowych z nośników informatycznych” i z czynności tej sporządziła protokół. W pozostałych przypadkach (tj. gdy zniszczenie składników majątkowych zlecano zewnętrznej firmie) czynności mających na celu zniszczenie (zamówienie transportu odpadów, przekazanie odpadów do zniszczenia) w latach 2019–2021 dokonywali pracownicy LUW w Lublinie. Z przeprowadzonych czynności zniszczenia nie sporządzono protokołów zawierających informacje wymagane przepisami § 42 ust. 5 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP oraz § 42 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami majątku Skarbu Państwa. Przekazanie odpadów do utylizacji udokumentowano wykazami przekazanych składników majątkowych oraz dokumentami PZ (przyjęcie z zewnątrz) odbioru odpadów i kartami przekazania odpadów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W urzędach wojewódzkich przed likwidacją składników majątku ruchomego nie podejmowano prób ich innego zagospodarowania.

W jednym z urzędów wojewódzkich dokonywano nieuprawnionej sprzedaży składników majątku pracownikom

Łącznie w urzędach wojewódzkich 253 sztuk ruchomego majątku trwałego o wartości 41,5 tys. zł sprzedano pracownikom urzędów, w sytuacji gdy były one oddane do ich użytku służbowego na okres co najmniej jednego roku lub w związku z rozwiązaniem stosunku pracy. W wyniku zawarcia umów sprzedaży w WUW w Poznaniu dokonano zbycia na rzecz ośmiu pracowników w tym samym okresie dwóch lub trzech telefonów komórkowych. Pracownikom tym, w poprzedzającym datę nabycia okresie, przekazywano do użytkowania kolejne telefony komórkowe bez określenia przydatności (zbędności) poprzednich urządzeń. W rezultacie, długookresowo (od ponad roku do ponad dwóch lat), do czasu odkupu, korzystali oni w ramach służbowego użytku jednocześnie z dwóch lub trzech aparatów. Ponadto dokonano sprzedaży składnika majątku ruchomego dyrektorowi generalnemu urzędu, który jako osoba odpowiedzialna za majątek jednostki nie może ich nabywać.

W WUW w Poznaniu w badanym okresie dokonano likwidacji składników majątku ruchomego wskutek wystąpienia zdarzeń nieoczekiwanych, na skutek kradzieży ekspresu ciśnieniowego oraz ujawnienia zawinionego niedoboru. W związku z kradzieżą niezwłocznie zostało złożone zawiadomienie o przestępstwie, jednak dochodzenie w sprawie kradzieży składnika majątkowego na szkodę WUW w Poznaniu zostało umorzone wskutek niewykrycia sprawców przestępstwa. Natomiast w przypadku niedoboru, usunięto z ewidencji składnik majątkowy (notebook) w wyniku przeprowadzonej rocznej inwentaryzacji składników znajdujących się poza terenem strzeżonym na koniec 2019 r. Na podstawie wyceny przedmiotowego składnika majątkowego wystawiono notę księgową, obciążającą kosztami za zawiniony niedobór byłego asystenta Wojewody Wielkopolskiego, który dokonał odpowiedniej wpłaty.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy wydatki majątkowe jednostek budżetowych były realizowane w sposób gospodarny, służąc realizacji ich zadań?

Cel główny kontroli

Badania kontrolne miały umożliwić odpowiedzenie na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy jednostka rzetelnie planowała i realizowała wydatki majątkowe?
2. Czy ponoszenie wydatków majątkowych było celowe i doprowadziło do realizacji zaplanowanych efektów, a ewidencja środków trwałych była prowadzona zgodnie z przepisami?
3. Czy jednostka efektywnie zarządzała posiadanym majątkiem?

Kontrolą objęto siedem jednostek w okresie od 1 czerwca do 17 listopada 2021 r., w tym: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Sprawiedliwości, pięć urzędów wojewódzkich na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

Zakres podmiotowy i kryteria kontroli

Lata 2019–2021 (I połowa roku) z zastrzeżeniem, że dane z 2018 r. będą wykorzystane jedynie porównawczo oraz jako przedmiot analizy wykorzystania i wdrożenia składników majątku oraz wartości niematerialnych i prawnych, które zakupiono w 2019 r.

Okres objęty kontrolą

W ramach przygotowania do kontroli nie pozyskiwano informacji, nie żądano dokumentów od jednostek niekontrolowanych ani nie żądano wyjaśnień od pracowników tych jednostek w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Takie informacje pozyskiwano w postępowaniach kontrolnych przeprowadzanych w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli

W kontroli nie uczestniczyły organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. Nie wykorzystano również wyników kontroli tych organów.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Minister Finansów złożył 21 zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Dotyczyły one prawie całości treści wystąpienia od oceny ogólnej, ocen cząstkowych, po większość nieprawidłowości stwierdzonych w każdym z badanych obszarów. Minister Sprawiedliwości zgłosił trzy zastrzeżenia związane z dwoma nieprawidłowościami w zakresie planowania i wydatkowania środków na inwestycje. Wojewoda Lubelski złożył 11 zastrzeżeń w większości związanych z realizacją przez LUW w Lublinie jednej inwestycji, w ramach której stwierdzono nieprawidłowości. Wojewoda Wielkopolski w jednym zgłoszonym zastrzeżeniu zakwestionował ustalenia związane z sprzedażą składnika majątku. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygających Najwyższej Izby Kontroli rozpatrzyły 36 zastrzeżeń, z czego jedynie trzy uwzględniono w całości, dziewięć częściowo, a pozostałe 24 zostało odrzuconych²⁷.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

²⁷ Uchwały Nr 2/2022 i 7/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 12 stycznia oraz 23 marca 2022 r. (Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Finansów), Uchwały Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 20 grudnia 2021 r. oraz 2 marca 2022 r. (WUW w Poznaniu, LUW w Lublinie)

Uwagi i wnioski pokontrolne

Wyniki kontroli przedstawiono w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowanych zostało 53 wniosków pokontrolnych do kierowników wszystkich jednostek objętych kontrolą i trzy uwagi skierowane dla Ministra Finansów.

Wnioski pokontrolne wobec Ministra Finansów dotyczyły m.in.:

- rzetelnego planowania wydatków majątkowych;
- niedokonywania zakupów na rzecz innych jednostek budżetowych;
- prowadzenia ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych na bieżąco oraz w sposób umożliwiający identyfikację każdej części składowej majątku przez oznaczenie miejsc ich użytkowania i osób za nie odpowiedzialnych;
- prowadzenia ewidencji pomocniczej umożliwiającej identyfikację poszczególnych składowych składników majątku składających się z wielu elementów, a oznaczonych w ewidencji składników majątku jednym numerem inwentarzowym;
- oznaczania numerami inwentarzowymi każdego składnika majątku Ministerstwa Finansów;
- przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych, które nie znajdują się przez cały czas na terenie strzeżonym na ostatni dzień każdego roku obrachunkowego;
- rzetelnego dokumentowania inwentaryzacji przeprowadzanej w drodze spisu z natury.

Uwagi sformułowane wobec Ministra Finansów dotyczyły podjęcia działań w zakresie wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze planowania i wydatkowania środków na inwestycje oraz zarządzania majątkiem Ministerstwa Finansów, opracowania kompleksowej koncepcji zarządzania strukturą informatyczną pozostającą w użytkowaniu Ministerstwa Finansów. Zwrócono również uwagę na konieczność planowania wydatków inwestycyjnych w perspektywie wieloletniej z uwzględnieniem planowanych na ten okres remontów.

Do Ministra Sprawiedliwości zawnioskowano m.in. o:

- ujmowanie w planach finansowych Ministerstwa Sprawiedliwości wyłącznie tych zadań, których realizacja przez Ministerstwo Sprawiedliwości w danym roku budżetowym jest możliwa ze względów organizacyjnych i finansowych oraz została poprzedzona właściwą analizą i kalkulacją przewidywanych wydatków;
- wydatkowanie środków inwestycyjnych z części 15/01 – *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*, w tym podjęcie działań w celu umożliwienia ich dokonywania, w szczególności poprzez ustanowienie dysponenta trzeciego stopnia i otwarcie rachunku bankowego;
- ujęcie w ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych Ministerstwa Sprawiedliwości wszystkich środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych użytkowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości;
- bieżące przekazywane informacji istotnych dla prawidłowego prowadzenia ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i praw-

nych, w tym dotyczących odłączania elementów składowych środków trwałych lub zaprzestania użytkowania wartości niematerialnych i prawnych;

- dokonanie przeglądu zaewidencjonowanych środków trwałych pod kątem kryteriów określonych w art. 3 pkt 15 ustawy o rachunkowości, w szczególności zdadności poszczególnych obiektów inwentarzowych do użytkowania;
- bieżące dokonywanie oceny przydatności składników majątkowych przez Komisję celem dalszego zagospodarowania.

Wojewoda Małopolski został zobowiązany do m.in. podjęcia działań w celu jak najszybszego formalnego przekazywania składników zakupionych dla lotniczego przejścia granicznego, pozwalającego na korzystania ze składników w pełnym okresie ich używalności, podjęcia działań w celu zapewnienia terminowego dokumentowania operacji przyjęcia do użytkowania środków trwałych, przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych, które nie znajdują się przez cały czas na terenie strzeżonym na ostatni dzień każdego roku obrachunkowego, zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o każdym zbędnym lub zużytym składniku rzeczowym majątku ruchomego oraz o nieodpłatnym przekazaniu składników rzeczowych majątku ruchomego na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, podejmowania prób zagospodarowania zbędnych lub zużytych składników majątku przed ich likwidacją.

We wnioskach skierowanych do Wojewody Wielkopolskiego wniesiono o zapewnienie sporządzania protokołów rozliczenia kosztów inwestycji w terminach umożliwiających ich ujmowanie w ewidencji księgowej w okresach sprawozdawczych, w których nastąpiło zakończenie inwestycji; wdrożenie procedur zapewniających przestrzeganie określonych przepisami prawa zasad zbywania składników rzeczowych majątku ruchomego w drodze sprzedaży pracownikom, z uwzględnieniem wymogów efektywnego gospodarowania mieniem jednostki; podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków opóźnień w ewidencjonowaniu zdarzeń gospodarczych z zakresu gospodarowania składnikami majątku ruchomego.

Wnioski pokontrolne skierowane do Wojewody Podlaskiego dotyczyły m.in. wprowadzania składników majątku do ewidencji środków trwałych w miesiącu przekazania ich do użytkowania; zamieszczania na stronie Biuletynu Informacji Publicznej informacji o każdym zbędnym lub zużytym składniku rzeczowym majątku ruchomego oraz podejmowania prób zagospodarowania zbędnych lub zużytych składników majątku przed ich likwidacją.

Wnioski pokontrolne do Wojewody Lubelskiego związane były głównie z realizacją jednej z inwestycji w ramach której w trakcie kontroli stwierdzono liczne nieprawidłowości. Dotyczyły one także: prowadzenia ewidencji analitycznej do konta 080 zapewniającej wyodrębnienie kosztów poszczególnych inwestycji; inwentaryzowania wartości niematerialnych i prawnych poprzez porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi i weryfikowania wartości tych składników;

ZAŁĄCZNIKI

zamieszczania w ogłoszeniach o przetargach wymaganych informacji; podejmowania prób zagospodarowania składników majątku ruchomego zgodnie z decyzją kierownika jednostki; powoływania komisji likwidacyjnych do wykonywania czynności mających na celu zniszczenie składników rzeczowych majątku ruchomego.

Do Wojewody Pomorskiego skierowano wnioski m.in. o podjęcie działań organizacyjnych (wprowadzenie mechanizmów kontrolnych) w celu wyeliminowania przypadków nierzetelnego dokonywania klasyfikacji wydatków majątkowych w procesie planowania budżetu; zapewnienia niezwłocznego informowania o braku możliwości wykorzystania środków przeznaczonych na inwestycje; wyeliminowania przypadków przeprowadzania czynności likwidacji składników rzeczowych majątku ruchomego przez komisję w niepełnym składzie. Wnioskowano także o podejmowanie decyzji w sprawie zakwalifikowania składników majątku do kategorii majątku zbędnego lub zużytego przez upoważnione osoby.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych i zgłoszonych uwag

Według informacji przekazanych przez kierowników tych jednostek zrealizowano 35 wniosków pokontrolnych, w trakcie realizacji jest 13 wniosków pokontrolnych, a pięć wniosków pokontrolnych nie zostało zrealizowanych.

Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły 78 422 890,14 zł, w tym:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 4 210 680,55 zł,
- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 564 788,82 zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 1 080 046,43 zł,
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 71 867 999,53 zł,
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 699 374,81 zł.

ZAŁĄCZNIKI

W kontroli uczestniczyło sześć jednostek kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli – Departament Budżetu i Finansów oraz pięć delegatur Najwyższej Izby Kontroli.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej ²⁸
1.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Tadeusz Kościński, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. oraz Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów od 30 sierpnia do 20 września 2019 r. Marian Banaś, Minister Finansów od 4 czerwca do 30 sierpnia 2019 r. Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r. Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów od 11 grudnia 2017 r. do 9 stycznia 2018 r.
2.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Sprawiedliwości	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości, od 16 listopada 2015 r.
3.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	Łukasz Kmita, Wojewoda Małopolski od 8 sierpnia 2020 r. Piotr Ćwik, Wojewoda Małopolski od 3 czerwca 2017 r. do 7 sierpnia 2020 r.
4.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Michał Zieliński, Wojewoda Wielkopolski od 29 stycznia 2021 r. Zbigniew Hoffmann, Wojewoda Wielkopolski od 8 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r. Łukasz Mikołajczyk Wojewoda Wielkopolski od 25 listopada 2019 r. do 15 grudnia 2020 r.
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Bohdan Józef Paszkowski, Wojewoda Podlaski od 9 grudnia 2015 r.
6.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Lech Sprawka, Wojewoda Lubelski od 25 listopada 2019 r. Robert Gmitruczuk, Wojewoda Lubelski od 12 do 24 listopada 2019 r. Przemysław Czarnek, Wojewoda Lubelski od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.
7.	Delegatura NIK w Gdańsku	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	Dariusz Drelich, Wojewoda Pomorski, od 9 grudnia 2015 r.

²⁸ Kierownicy jednostek w okresie objętym kontrolą.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Finansów	Negatywna	<p>Kontrola rzetelności planowania i realizacji wydatków majątkowych oraz efektywności wydatkowania środków na inwestycje w I półroczu 2021 r. nie wykazała nieprawidłowości.</p>	<p>Nierzetelna identyfikacja potrzeb Ministerstwa Finansów, które były podstawą do określenia planu finansowego wydatków majątkowych Centrali Ministerstwa Finansów na lata 2019–2020. W sposób nierzetelny określono plan wydatków w wysokości 27,2 mln zł.</p> <p>Opóźnienia w dokonywaniu blokad niezrealizowanych wydatków.</p> <p>Nieopracowanie kompleksowej koncepcji rozwoju i utrzymania wykorzystywanych systemów informatycznych, co w konsekwencji doprowadziło do rozproszenia realizacji zadań z zakresu informatyzacji oraz rodzi ryzyko niegospodarności.</p> <p>Brak zasad nabywania pojazdów, nieokreślenie zasad zarządzania posiadanymi pojazdami.</p> <p>Za niecelowe zostały uznane wydatki Ministerstwa Finansów w wysokości 0,9 mln zł. Ministerstwo Finansów w 2019 r. finansowało zakupy dla CIRF w wysokości 4,2 mln zł, które nie miały podstawy prawnej.</p> <p>Nieprawidłowy sposób prowadzenia ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych w Ministerstwie Finansów, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieterminowe wprowadzanie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych do ewidencji, - braki w ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz w oznaczeniu składników majątku numerami inwentarzowymi, - nieprawidłowe prowadzenie ewidencji części składowych systemów informatycznych oraz sprzętu specjalistycznego i ich nieoznaczanie numerami inwentarzowymi, - nieprawidłowe prowadzenie ewidencji części pojazdów i ich nieoznaczanie numerami inwentarzowymi. <p>Przechowywanie zakupionych składników majątku w „magazynach podręcznych”. Zastrzeżenia do rzetelności przeprowadzenia inwentaryzacji w latach poprzednich, wiarygodności danych o posiadanym przez Ministerstwo Finansów majątku oraz danych wykazanych w tym zakresie w sprawozdaniach finansowych za rok 2019 i 2020.</p> <p>Nieprzeprowadzenie inwentaryzacji części składników majątku, które powinny być objęte coroczną inwentaryzacją – chodzi o środki trwałe nie znajdujące się na terenie strzeżonym.</p> <p>Niewłaściwe udokumentowanie inwentaryzacji z 2020 r. przeprowadzonej w formie spisu z natury.</p> <p>Nierzetelne prowadzenie gospodarki magazynowej.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Ministerstwo Sprawiedliwości	W formie opisowej	Wydatkowanie środków na inwestycje finansowane z części 37 – <i>Sprawiedliwość</i> . Rosnąca liczba składników majątkowych poddanych ocenie przydatności.	<p>Nieprawidłowe planowanie i wykonanie wydatków majątkowych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w latach 2019–2020 w części 15/01 – <i>Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości</i>. Plan finansowy wydatków majątkowych w części 15/01 stanowi de facto rezerwę na wydatki innych jednostek funkcjonujących w ramach części budżetowej 15 – <i>Sądy powszechne</i>.</p> <p>Planowane zadania inwestycyjne są realizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a finansowane przez sądy apelacyjne, co powoduje negatywne konsekwencje w obszarze zarządzania majątkiem w tej części budżetowej.</p> <p>W badanym okresie przekazano z planu wydatków dysponenta części 15/01 do planu wydatków sądów apelacyjnych kwotę 136,5 mln zł.</p> <p>Nierzetelne planowanie wydatków majątkowych w latach 2019–2020 przez Ministerstwo Sprawiedliwości jako dysponenta III stopnia w części 37 – <i>Sprawiedliwość</i>. Dotyczyło to zadań, ma które w planie wydatków zaplanowano 21,2 mln zł.</p> <p>Niewłaściwe zaklasyfikowanie wydatków związanych z zakupem jednego z rodzajów oprogramowania.</p> <p>Dokonanie zakupu sprzętu o wartości 0,5 mln zł, który nie był niezbędny w bieżącej działalności.</p> <p>Brak dokumentowania faktu przyjęcia środka trwałego do użytkowania lub momentu rozpoczęcia użytkowania zakupionych środków trwałych.</p> <p>Niekompletna ewidencja środków trwałych Ministerstwa Sprawiedliwości.</p> <p>Niekompletna ewidencja magazynowa.</p> <p>Brak zarządzeń w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji.</p> <p>Utrzymywanie na stanie wielu składników majątku, które wycofano z użytkowania.</p> <p>Nie zostały one poddane ocenie pod względem ich przydatności, a tym samym nie mogą zostać zagospodarowane lub zlikwidowane.</p> <p>Brak bieżącego przekazywania informacji o zmianach użytkowania środków trwałych.</p>
3.	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	W formie opisowej	Rzeczelnie planowano wydatki majątkowe MUW w Krakowie. Wprowadzone w trakcie roku zmiany dotyczące realizowanych przedsięwzięć były celowe. Rezygnacja z realizacji z niektórych zadań wynikała z przyczyn powstałych w trakcie roku, których nie można było przewidzieć na etapie konstruowania projektu planu na dany rok. Wydatki majątkowe dokonywane były w sposób celowy, rzetelny i efektywny. Ewidencja majątkowa prowadzona była zgodnie z przepisami. Prawdłowo gospodarowano rzeczowymi składnikami majątku ruchomego.	<p>Nie wszystkie zakupione składniki majątkowe udostępniane były niezwłocznie użytkownikom końcowym.</p> <p>Nie sporządzano na bieżąco umów użyczenia, dotyczących składników majątkowych. W związku ze zbyt wczesnym lub zbyt późnym wystawianiem dokumentów OT, wystąpiły przypadki nieprawidłowego naliczenia amortyzacji i umorzenia.</p> <p>Nie przeprowadzono inwentaryzacji, drogą spisu z natury na ostatni dzień każdego roku obrachunkowego, środków trwałych nieznajdujących się na terenie strzeżonym (np. sprzętu przenośnego).</p> <p>Wszystkie dokonywane w okresie objętym kontrolą nieodpłatne przekazania części składników majątku (sprzęt obrony cywilnej oraz przeciwpożarowy), jak również część decyzji dotyczących likwidacji tych składników, nie było poprzedzone oceną odpowiedniej komisji.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	W formie opisowej	<p>W WUW w Poznaniu rzetelnie planowano i realizowano wydatki majątkowe. Plany wydatków majątkowych przygotowano po dokonaniu analizy konieczności ich zakupu oraz po rzetelnym oszacowaniu ich wartości. Wprowadzone w trakcie roku zmiany w planie wydatków majątkowych były celowe. Poniesienie wydatków majątkowych było celowe i doprowadziło do realizacji zaplanowanych efektów. Efektywnie zarządzano pozostającym do dyspozycji majątkiem. Terminy i częstotliwość przeprowadzenia inwentaryzacji zostały dotrzymane a jej wyniki ujęto i rozliczono w księgach rachunkowych. Inwentaryzacja objęto rzeczowe składniki mienia z zachowaniem sposobu jej przeprowadzania i rzetelnego dokumentowania.</p>	<p>Z opóźnieniem dokonywano rozliczenia kosztów inwestycji, stanowiących podstawę do przyjmowania na stan majątku środków trwałych wytworzonych w wyniku inwestycji. Stwierdzono nieprawidłowości związane ze sprzedażą telefonów służbowych pracownikom WUW w Poznaniu.</p>
5.	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Pozytywna	<p>W PUW w Białymstoku rzetelnie planowano i realizowano wydatki majątkowe. Zmiany w planach, dokonywane w trakcie roku, były uzasadnione. Wydatki na realizację skontrolowanych zadań były celowe i doprowadziły do osiągnięcia zaplanowanych efektów. Wszystkie przyjęte do użytkowania składniki majątku zostały uwidocznione w ewidencji środków trwałych. Efektywnie zarządzano posiadanym majątkiem.</p>	<p>Przypadki niepodjęmania prób zagospodarowania zbędnych lub zużytych składników majątku ruchomego przed likwidacją.</p>
6.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	W formie opisowej	<p>W LUW w Lublinie rzetelnie przygotowano plany rzeczowo-finansowe wydatków majątkowych. Prawidłowo prowadzono ewidencję środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, kwalifikowano je do odpowiednich grup inwentarzystycznych oraz naliczono odpisy amortyzacyjne. Wydatki majątkowe pozwoliły na realizację zakładanych efektów, a zbadane wydatki były w większości celowe i gospodarne. Na bieżąco analizowano stan majątku ruchomego.</p>	<p>W LUW w Lublinie nie wszystkie zrealizowane wydatki majątkowe zostały poniesione w sposób gospodarny i celowy – były one związane z realizacją jednej inwestycji. Nie powołano komisji likwidacyjnej w celu zniszczenia składników rzeczowych majątku ruchomego, nie prowadzono ewidencji księgowej na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” w sposób zapewniający wyodrębnienie kosztów poszczególnych inwestycji, a także nieprawidłowo zakwalifikowano wydatki majątkowe do wydatków bieżących. Nieterminowo wystawiano dowody przyjęcia środka trwałego do użytkowania co uniemożliwiło terminowe wprowadzenie tych składników majątku do ewidencji środków trwałych. W sposób nieprawidłowy przeprowadzono inwentaryzację wartości niematerialnych i prawnych.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	W formie opisowej	<p>Plany wydatków majątkowych PUW w Gdańsku przygotowano rzetelnie, a wprowadzone do tych planów w trakcie roku zmiany były celowe.</p> <p>Skontrolowane wydatki majątkowe zrealizowano celowo i efektywnie.</p> <p>Środki trwałe dostarczono, a roboty budowlane wykonano zgodnie z zawartymi umowami.</p> <p>W księgach rachunkowych prawidłowo ujęto nakłady inwestycyjne oraz środki trwałe o wartości 1147,4 tys. zł, od których poprawnie naliczono odpisy amortyzacyjne. Dla wszystkich kontrolowanych środków trwałych ustalono właściwe stawki amortyzacji.</p> <p>Środki trwałe o wartości 1076,5 tys. zł zaliczono do właściwej kategorii.</p> <p>Przy przeprowadzaniu inwentaryzacji za lata 2019 i 2020 przestrzegano zasad określonych w przepisach ustawy o rachunkowości.</p> <p>Na bieżąco i systematycznie weryfikowano stan majątku ruchomego i oceniano go pod kątem przydatności.</p> <p>Oceny w ww. zakresie dokonywane były przez powołane Komisje, które dokumentowały prace w formie protokołów.</p> <p>Prawidłowo dokonano nieodpłatnego przekazania, darowizny i likwidacji objętych kontrolą składników majątku, a także ich sprzedaży pracownikom.</p>	<p>Nierzetelne zakwalifikowanie wydatku na kwotę 220,0 tys. zł do wydatków majątkowych na etapie planowania wydatków na 2019 r.</p> <p>Nie poinformowanie o braku możliwości wykorzystania do końca 2020 r. środków w kwocie 88,7 tys. zł na realizację jednego z wykonywanych w tym roku zadań.</p> <p>Ujęcie w ewidencji środków trwałych i rozpoczęcia amortyzowania 22 składników majątku o łącznej wartości 525,1 tys. zł przed spełnieniem przez nie warunku zdatności do użytkowania (tj. przed ich instalacją albo rejestracją).</p> <p>Zaklasyfikowanie jednego środka trwałego o wartości 182,0 tys. zł do kategorii niezgodnej z klasyfikacją środków trwałych.</p> <p>Zaklasyfikowanie 21 środków trwałych o łącznej wartości 414,0 tys. zł do niewłaściwej kategorii.</p> <p>Podjęcie decyzji w sprawie zakwalifikowania sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej do kategorii majątku zbytecznego lub zużytego oraz sposobu ich zagospodarowania przez osobę nieupoważnioną.</p> <p>Przeprowadzenie czynności likwidacji składnika majątku przez komisję likwidacyjną w niepełnym składzie.</p>

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1 ufp). Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym jednostki budżetowej (art. 11 ust. 3 ufp).

Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 ufp).

W myśl art. 44 ust. 3 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ponadto art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp stanowi, iż wydatki mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ufp (art. 46 ust. 1 ufp).

Mienie państwowych jednostek budżetowych jako mienie Skarbu Państwa

Podstawą funkcjonowania każdej jednostki sektora finansów publicznych jest jej majątek. Jego posiadanie stanowi niezbędny warunek realizacji celów i zadań jednostki.

Majątek państwowych jednostek budżetowych jest mieniem państwowym, a dokładnie rzecz ujmując mieniem Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 34 Kodeksu cywilnego Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Ponadto art. 44¹ § 1 Kodeksu cywilnego stanowi, iż własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym.

Zasady zarządzania mieniem państwowym

Dysponowanie oraz zarządzanie mieniem Skarbu Państwa zostało uregulowane m.in. w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Art. 4 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym stanowi, iż smienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych, oraz że mieniem państwowym zarządza się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności.

Stosownie do treści art. 5 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym organy administracji publicznej oraz kierownicy jednostek budżetowych, kierując się zasadami określonymi w art. 4 tej ustawy, gospodarują nabytym lub powierzonym tym organom lub jednostkom mieniem Skarbu Państwa oraz mogą zbywać jego składniki, a w szczególności:

- zapewniają wycenę mienia;
- zabezpieczają mienie przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- wykonują czynności związane z naliczaniem należności za mienie udostępnione przed ich przejęciem oraz prowadzą windykację tych należności;
- współpracują z innymi organami, które na mocy przepisów odrębnych gospodarują mieniem oraz z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- podejmują czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na mieniu, o zapłatę należności za korzystanie z mienia, roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, stwierdzenie nabycia spadku, stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie;
- składają wnioski o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości oraz wpis w księdze wieczystej;
- zapewniają ochronę tego mienia.

Szczegółowy sposób gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, ich sprzedaży, dzierżawy, najmu, przekazywania i darowizny, a także likwidacji przez organy administracji publicznej oraz kierowników jednostek budżetowych, w ramach gospodarowania nabytym lub powierzonym tym organom lub jednostkom mieniem Skarbu Państwa, do 23 października 2019 r. określało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa, a od 23 października 2019 r. określa rozporządzenie w sprawie majątku ruchomego SP.

Rozporządzenie w sprawie majątku ruchomego SP zostało znowelizowane w 2021 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2021 r. zmieniającego rozporządzenie majątku ruchomego SP²⁹.

Przed dniem 7 kwietnia 2021 r. § 3 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP stanowił, iż przy zagospodarowaniu składników rzeczowych majątku ruchomego ustala się wartość poszczególnych składników według ich wartości rynkowej, na podstawie przeciętnych cen stosowanych w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku, z uwzględnieniem ich stanu i stopnia zużycia oraz popytu na nie, chyba że z przepisów szczególnych wynika inaczej.

Od dnia 7 kwietnia 2021 r. § 3 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP stanowi, iż przy zagospodarowaniu składników rzeczowych majątku ruchomego ustala się ich wartość (patrz ust. 1). Wartość składników rzeczowych majątku ruchomego, zagospodarowywanych przez sprzedaż lub oddanie w najem lub w dzierżawę, określa się według ich wartości rynkowej, na podstawie przeciętnych cen stosowanych w obro-

Sposób i tryb gospodarowania rzeczowymi składnikami majątku ruchomego

²⁹ Dz. U. poz. 578.

cie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku, z uwzględnieniem ich stanu i stopnia zużycia oraz popytu na nie, chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych (patrz ust. 2). Wartość składników rzeczowych majątku ruchomego zagospodarowywanych przez nieodpłatne przekazanie lub dokonanie darowizny – określa się według wartości początkowej, a przez likwidację – określa się według wartości księgowej brutto (patrz ust. 3). Jeżeli zagospodarowaniu mają podlegać składniki rzeczowe majątku ruchomego, które stanowią lub mogą stanowić zespół służący realizacji określonego rodzaju działalności, ich wartość ustala się wspólnie, przez zsumowanie wartości poszczególnych składników rzeczowych majątku ruchomego wchodzących w skład zespołu. Przepisy ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio (patrz ust. 4).

Jednostka wykorzystuje składniki rzeczowe majątku ruchomego do realizacji swoich zadań oraz gospodaruje tymi składnikami w sposób oszczędny i racjonalny, a także utrzymuje je w stanie nie pogorszonego, z wyjątkiem zużycia będącego następstwem ich prawidłowego używania (§ 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP).

Jednostki są zobowiązane do bieżącej analizy stanu majątku ruchomego, z uwzględnieniem jego stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania (§ 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP). W przypadku stwierdzenia w toku bieżącej działalności albo w trakcie inwentaryzacji, że rzeczowe składniki majątku ruchomego spełniają kryteria dotyczące zużytych lub zbędnych składników, kierownik jednostki powołuje komisję do oceny przydatności tych składników do dalszego użytkowania. Komisja przedstawia kierownikowi jednostki propozycje dotyczące dalszego użytkowania albo zakwalifikowania tych składników do kategorii majątku zbędnego lub zużytego, z przeznaczeniem do zagospodarowania w sposób określony rozporządzeniem (§ 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP)

O zakwalifikowaniu składnika rzeczowego majątku ruchomego do kategorii majątku zbędnego lub zużytego oraz o sposobie jego zagospodarowania decyduje kierownik jednostki (§ 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP).

Przed dniem 7 kwietnia 2021 r. § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP stanowił, iż kierownik jednostki zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej, na właściwej stronie podmiotowej, informację o każdym zbędnym lub zużytym składniku rzeczowym majątku ruchomego, którego wartość przekracza 1200 zł, z wyłączeniem przypadków ich sprzedaży pracownikom jednostki. Od 7 kwietnia 2021 r. obowiązek zamieszczania informacji w BIP nie jest uzależniony od tego, czy wartość danego składnika przekracza 1200 zł.

Zbędne lub zużyte składniki rzeczowe majątku ruchomego mogą być przedmiotem nieodpłatnego przekazania, sprzedaży, oddania w najem lub dzierżawę lub darowizny, z uwzględnieniem w pierwszej kolejności, potrzeby innych organów administracji publicznej oraz jednostek, o których mowa w § 1 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP (§ 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP w brzmieniu

obowiązującym przed 7 kwietnia 2021 r.; § 2a ust. 1 oraz § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP w brzmieniu obowiązującym od 7 kwietnia 2021 r.).

Zbędne lub zużyte składniki rzeczowe majątku ruchomego o znacznej wartości (przekraczającej 24 tys. zł) mogą być przedmiotem darowizny, jeżeli ich sprzedaż nie dojdzie do skutku (§ 7 ust. 3 w zw. z § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP w brzmieniu obowiązującym przed dniem 7 kwietnia 2021 r. oraz § 2a ust. 3 w zw. z § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP w brzmieniu obowiązującym od 7 kwietnia 2021 r., przy czym § 2a ust. 3 wskazuje także, iż może to nastąpić z zastrzeżeniem § 7 ust. 3a i 3b, § 39 ust. 2 oraz § 41)

Zbędne lub zużyte składniki rzeczowe majątku ruchomego, niezagospodarowane w sposób taki jak: nieodpłatne przekazanie, sprzedaż, oddanie w najem lub dzierżawę bądź darowizna mogą być zlikwidowane (§ 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP w brzmieniu obowiązującym przed 7 kwietnia 2021 r. oraz § 2a ust. 2 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP w brzmieniu obowiązującym od 7 kwietnia 2021 r.).

§ 7 ust. 5 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP w brzmieniu obowiązującym przed dniem 7 kwietnia 2021 r. stanowił, iż decyzja o zagospodarowaniu składników rzeczowych majątku ruchomego o wartości przekraczającej 200 000 zł, określonej na dzień podjęcia decyzji o zagospodarowaniu w sposób, o którym mowa w § 7 ust. 1 i 4 tego rozporządzenia jest podejmowana w porozumieniu z Prezesem Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Z dniem 7 kwietnia 2021 r. § 7 ust. 5 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP otrzymał brzmienie, zgodnie z którym po dokonaniu oceny, o której mowa w § 5 ust. 2, kierownik jednostki, zgłasza Prezesowi Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zamiar zagospodarowania zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego, jeżeli ich wartość przekracza kwotę 200 000 zł, z tym że jeżeli kierownik jednostki, zamierza zagospodarować składniki rzeczowe majątku ruchomego przez ich nieodpłatne przekazanie lub darowiznę w trybie określonym w ust. 3a i 3b, zamiar takiego ich zagospodarowania podlega zgłoszeniu Prezesowi Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej także gdy ich wartość nie przekracza tej kwoty. Zgłoszenie przez Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zastrzeżeń wobec zamierzonego sposobu zagospodarowania takich składników rzeczowych majątku ruchomego skutkuje obowiązkiem ponownego przeprowadzenia oceny, o której mowa w § 5 ust. 2. Zastrzeżenia Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zawierają uzasadnienie.

Rozporządzenie w sprawie majątku ruchomego SP reguluje również przesłanki sprzedaży majątku zbędnego lub zużytego pracownikom jednostki (§ 8 i § 43). Zgodnie z treścią § 8 ust. 1 tego rozporządzenia składnik rzeczowy majątku ruchomego o wartości początkowej nieprzekraczającej kwoty określonej w art. 16f ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (tj. 10 000 zł) oddany do użytku służbowego na okres co najmniej jednego roku pracownikowi jednostki pozostającemu w stosunku pracy, może zostać sprzedany temu pracownikowi z pominięciem trybów

określonych w § 9 ust. 1, za cenę odpowiadającą wartości ustalonej zgodnie z treścią rozporządzenia:

- 1) w trakcie trwania stosunku pracy, w przypadku zakwalifikowania tych składników do kategorii majątku zbędnego lub zużytego z przeznaczeniem do zagospodarowania w drodze sprzedaży pracownikowi;
- 2) w związku z rozwiązaniem stosunku pracy, bez konieczności uprzedniego zakwalifikowania tych składników do kategorii majątku zbędnego lub zużytego.

Kierownik jednostki może w ww. sposób sprzedać pracownikowi jednostki składniki rzeczowe majątku ruchomego o łącznej wartości nieprzekraczającej 10 000 tys. zł w okresie czteroletnim począwszy od pierwszej sprzedaży (patrz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie majątku ruchomego SP).

Ewidencja i rachunkowość

Jednostki sektora finansów publicznych, w myśl art. 40 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem szczególnych zasad rachunkowości, określonych w ufp. Szczególne zasady rachunkowości dla jednostek budżetowych dotyczą m.in. ewidencji aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów (patrz art. 40 ust. 3 ufp).

Szczególne zasady rachunkowości oraz plany kont dla m.in. jednostek budżetowych określa rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont.

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont, konta zespołu 0 „Aktywa trwałe” służą do ewidencji: rzeczowych aktywów trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, długoterminowych aktywów finansowych oraz umorzenia składników aktywów trwałych.

Z treści § 6 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont wynika, że środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa otrzymane na podstawie decyzji właściwego organu nieodpłatnie mogą być wycenione w wartości określonej w tej decyzji.

Odpisów umorzeniowych lub amortyzacyjnych dokonuje się według zasad przyjętych przez jednostkę zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. Ustalając zasady umarzania lub amortyzacji, jednostka może przyjąć stawki określone w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych albo stawki określone przez jednostkę nadrzędną (§ 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont).

Jednostki zwolnione z podatku dochodowego od osób prawnych mogą umarzać i amortyzować środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne jednorazowo za okres całego roku (§ 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont).

W myśl § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont jednorazowo, przez spisanie w koszty w miesiącu przyjęcia do użytkowania, mogą być umarzane:

- książki i inne zbiory biblioteczne;

- środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach i placówkach oświatowych;
- odzież i umundurowanie;
- meble i dywany;
- inwentarz żywy;
- pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości w momencie oddania do użytkowania.

Nie umarza się gruntów oraz dóbr kultury (§ 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont).

Państwowe jednostki budżetowe prowadzą ewidencję kosztów i wydatków realizacji inwestycji umożliwiającą ustalenie źródeł finansowania inwestycji, wielkości zaangażowania środków, w tym otrzymanych od innych jednostek organizacyjnych (§ 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych³⁰).

Jednym z elementów majątku jednostki budżetowej są środki trwałe. W rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15 uor środki trwałe to rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości (m.in. grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki), maszyny, urządzenia, środki transportu, ulepszenia w obcych środkach trwałych oraz inwentarz żywy. Środki trwałe oddane do użytkowania na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub leasingu zalicza się do aktywów jednej ze stron umowy, zgodnie z warunkami określonymi w art. 3 ust. 4 uor.

Podstawową formą kontroli nad majątkiem w każdej jednostce jest inwentaryzacja, rozumiana jako ogół czynności mających na celu okresowe ustalenie lub sprawdzenie rzeczywistego stanu aktywów i pasywów, porównanie go ze stanem ewidencyjnym oraz wyjaśnienie ewentualnych różnic pomiędzy tymi stanami.

Inwentaryzacja

Celem inwentaryzacji jest między innymi:

- ustalenie rzeczywistego stanu aktywów i pasywów,
- doprowadzenie danych wynikających z ksiąg rachunkowych do zgodności ze stanem rzeczywistym,
- rozliczenie osób materialnie odpowiedzialnych,
- dokonanie oceny gospodarczej przydatności składników majątku jednostki,
- przeciwdziałanie nieprawidłowościom w gospodarowaniu majątkiem jednostki,
- oceny zabezpieczenia mienia przed: zniszczeniem, kradzieżą, defraudacją, pożarem lub innymi zdarzeniami losowymi.

³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1718.

Za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości (w tym za prawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji) odpowiada kierownik jednostki. Ustawa o rachunkowości precyzuje w art. 4 ust. 5, że kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę powinno być stwierdzone w formie pisemnej.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o rachunkowości jednostki przeprowadzają inwentaryzację na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Termin i częstotliwość inwentaryzacji, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację:

- składników aktywów – z wyłączeniem aktywów pieniężnych, papierów wartościowych, produktów w toku produkcji oraz materiałów, towarów i produktów gotowych, – rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda – przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym;
- zapasów materiałów, towarów, produktów gotowych i półproduktów znajdujących się w strzeżonych składowiskach i objętych ewidencją ilościowo-wartościową – przeprowadzono raz w ciągu dwóch lat;
- nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - przeprowadzono raz w ciągu czterech lat;
- zapasów towarów i materiałów (opakowań) objętych ewidencją wartościową w punktach obrotu detalicznego jednostki – przeprowadzono raz w roku;
- zapasów drewna w jednostkach prowadzących gospodarkę leśną – przeprowadzono raz w roku.

Przepisy art. 27 ustawy o rachunkowości wskazują, że fakt przeprowadzenia i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont, inwentaryzacja nieruchomości powinna zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją odpowiednio gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zasobu nieruchomości.

Zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dysponenci części budżetowych mogą dokonywać przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, z zastrzeżeniem art. 171 ust. 5 ufp, w ramach danej części i działu budżetu państwa (patrz art. 171 ust. 1 ufp).

Przeniesienia
planowanych wydatków

Przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, z zastrzeżeniem art. 194 ust. 5 i 6 ufp, o której to zgodzie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego informuje niezwłocznie Ministra Finansów. (patrz art. 171 ust. 2 i 2a ufp).

Przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł wymaga zgody Ministra Finansów, z zastrzeżeniem art. 171 ust. 4 ufp. O przeniesieniach wydatków majątkowych dokonanych poniżej tej kwoty dysponenci części budżetowych informują niezwłocznie Ministra Finansów (patrz art. 171 ust. 3 ufp).

W przypadku wydatków na inwestycje budowlane, każde przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu tych wydatków wymaga zgody Ministra Finansów (patrz art. 171 ust. 4 ufp).

Dysponenci części budżetowych mogą upoważnić kierowników podległych jednostek do dokonywania przeniesień wydatków w obrębie jednego rozdziału. Upoważnienie takie nie obejmuje przenoszenia wydatków, na dokonanie których wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub Ministra Finansów (patrz art. 171 ust. 5 i 6 ufp).

Przeniesienia wydatków, o których mowa w art. 171 ust. 1 i 5 ufp, nie mogą zwiększać planowanych wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej (patrz art. 171 ust. 7 ufp).

Przepisy art. 171 ust. 1–7 ufp nie mają zastosowania do podziału rezerw budżetu państwa (patrz art. 171 ust. 8 ufp).

Ministrowie będący dysponentami więcej niż jednej części budżetowej mogą dokonywać przeniesień wydatków między częściami w ramach jednego działu i rozdziału budżetu państwa. O podjętych decyzjach ministrowie informują niezwłocznie Radę Ministrów. Rada Ministrów może uchylić decyzję ministra (patrz art. 171 ust. 9 ufp).

Wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel. Odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw celowych, przy czym do takich przeniesień nie stosuje się ograniczeń wynikających z art. 171 ust. 1–5 ufp (patrz art. 164 ufp).

Ponadto w myśl art. 15zi pkt 4 i 11 ustawy o COVID-19 w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19:

- przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków mogą być dokonywane mimo niespełnienia wymogów określonych w art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. O przeniesieniach wydatków dysponenci części budżetowych informują niezwłocznie Ministra Finansów;
- przeniesienia wydatków, o których mowa w art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, mogą zwiększać planowane wydatki na wynagrodzenia po uzyskaniu zgody Ministra Finansów.

Blokady planowanych wydatków budżetowych

Blokowanie planowanych wydatków budżetowych oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków.

Zgodnie z art. 177 ust. 1 ufp w przypadku stwierdzenia:

- 1) niegospodarności w określonych jednostkach,
- 2) opóźnień w realizacji zadań,
- 3) nadmiaru posiadanych środków,
- 4) naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 162 – może być podjęta decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych.

Decyzje o blokowaniu planowanych wydatków podejmują: Minister Finansów w zakresie całego budżetu państwa, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp oraz dysponenci części budżetowych w zakresie ich części budżetu państwa. Dysponenci części budżetowych niezwłocznie informują Ministra Finansów o decyzjach o blokadzie wydatków. W myśl art. 177 ust. 8 ufp Minister Finansów informuje niezwłocznie Radę Ministrów o przyczynach podjęcia decyzji o blokadzie wydatków w częściach, których nie jest dysponentem. Rada Ministrów może uchylić decyzję Ministra Finansów w terminie 30 dni od dnia poinformowania o podjęciu decyzji.

Minister Finansów, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, może utworzyć nową rezerwę celową i przenieść do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp. Rezerwa ta jest przeznaczana sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej (patrz art. 177 ust. 5 i 6 ufp).

Art. 15zi pkt 6 i 7 ustawy o COVID-19 stanowi, iż w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19:

- Minister Finansów, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, utworzy nową rezerwę celową i przeniesie do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 ufp. Utworzenie przez Ministra Finansów nowej rezerwy celowej nie wymaga uzyskania opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Przepisu art. 177 ust. 7 ufp nie stosuje się;
- przepisu art. 177 ust. 8 ufp nie stosuje się.

ZAŁĄCZNIKI

Art. 178 § 5 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi, iż w zakresie wykonywania budżetu w części odpowiadającej sądom powszechnym Ministrowi Sprawiedliwości przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

**Minister Sprawiedliwości
posiada kompetencje
Ministra Finansów
w kontekście budżetu
dotyczącego sądów
powszechnych**

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933).
3. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1800, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 2004, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 740).
8. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).
9. Rozporządzenie z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 884).
10. Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe” (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 105).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
9. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
10. Minister Finansów
11. Minister Sprawiedliwości
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, 16 maja 2022 roku

Sprawa: Stanowisko do informacji o wynikach kontroli

Znak sprawy: BKA3.0811.10.2021

Kontakt: Kancelaria MF

tel. +48 22 694 55 55

e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Małgorzata Motylow

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

w związku z otrzymaną przy piśmie z 26 kwietnia 2022 roku¹ Informacją o wynikach kontroli P/21/009 pt.: *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², przedstawiam następujące stanowisko.

Ministerstwo Finansów (dalej: Ministerstwo) nie zgadza się z negatywną oceną kontrolowanej działalności i podtrzymuje stanowisko wyrażone w zastrzeżeniach do Wystąpienia pokontrolnego³. Ustalenia, które są podstawą ocen cząstkowych nie dają wystarczającego uzasadnienia do sformułowania negatywnej oceny ogólnej. Większość opisów wyników kontroli wskazuje na pozytywne oceny kontrolowanych obszarów Ministerstwa, zaś wskazane przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK) nieprawidłowości dotyczyły niewielkiej części realizowanej działalności. Ponadto, należy wskazać, że kontrola realizacji wydatków majątkowych w I półroczu 2021 roku nie wykazała nieprawidłowości. To oznacza, że stosowane narzędzia i mechanizmy zarządcze działały i działają prawidłowo. Nie zostały również w tym zakresie wskazane nieprawidłowości w prowadzonych corocznie kontrolach wykonania budżetu państwa za lata 2019-2020.

¹ Znak: KBF.430.014.2021.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

³ Pismo z 13 grudnia 2021 roku, znak: BKA3.0811.10.2021.

Podkreślenia wymaga również, że kontrolowany 2020 rok był rokiem szczególnym z uwagi na pandemię Covid-19, która miała istotny wpływ na planowanie i realizację wydatków majątkowych, co nie zostało uwzględnione w sposób wystarczający w wynikach kontroli.

Poniżej przedstawiam odniesienie do istotnych zagadnień.

Ministerstwo nie zgadza się z negatywną oceną, dotyczącą nierzetelnej identyfikacji potrzeb, które były podstawą do określenia planu finansowego wydatków majątkowych Centrali MF na lata 2019-2020. Planując zadania Minister Finansów zakłada racjonalne wykorzystanie środków budżetowych, zgodnie z aktualnym stanem wiedzy na temat możliwości ich realizacji, przyjętymi programami inwestycji, które uwzględniają harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji.

Przykładowo, należy wskazać na kwestionowany zakup wyposażenia technicznego dla komórek organizacyjnych Ministerstwa. Biuro Inspekcji Wewnętrznej (dalej: BIW) planowało dokonać zakupu wyposażenia technicznego. Z uwagi na podpisanie umowy o grant techniczny przez Departament Zwalczania Przemocności Ekonomicznej (dalej: DZP) w 2019 roku na zakup ww. wyposażenia, BIW w celu niedublowania wniosku odstąpiło od realizacji zadania. W związku z powyższym, Biuro zaczęło przygotowania do złożenia wniosku o dofinansowanie zakupu w roku 2020. Z uwagi na zakupienie wyposażenia przez DZP oraz możliwość zapewnienia sprzętu przez ww. komórkę do realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych przez BIW, komórka ta, w celu racjonalnego gospodarowania środkami budżetowymi, zrezygnowała z tego zakupu w 2020 roku. Dodatkowo istotnym jest, że planowanie budżetu na rok 2020 odbyło się przed podpisaniem umowy grantowej przez DZP, co skutkowało zgłoszeniem ww. zadania do planu finansowego na rok 2020 w celu zabezpieczenia środków na zakup wyposażenia technicznego, niezbędnego do wykonywania czynności regulaminowych BIW.

Ministerstwo nie zgadza się z oceną NIK, dotyczącą braku zasadności wprowadzenia nowych zadań do planu. W roku 2020 nie miały zastosowania przepisy art. 181 ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp)⁴, dotyczące m.in. kryteriów, którymi kieruje się Rada Ministrów podejmując decyzję o wydłużeniu terminu realizacji wydatków. Dotychczas obowiązujące kryteria, dotyczące uwzględnienia terminów zakończenia procedur wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych, stopnia zaawansowania realizacji programów wieloletnich,

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.

a w przypadku wydatków inwestycyjnych – zrealizowany, ale niezafakturowany zakres zadań rzeczowych danej inwestycji – zostały zastąpione nowymi, adekwatnymi do występującej w tym czasie sytuacji pandemicznej na obszarze całego kraju⁵. Priorytetem stała się przede wszystkim płynność realizacji zadań, przy uwzględnieniu bezpieczeństwa realizacji budżetu państwa w zakresie stopnia realizacji dochodów i wydatków oraz deficytu budżetowego.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 2020 roku w sprawie tzw. wydatków niewygasających zostało wydane w okolicznościach, które odbiegały od trybu standardowego, przewidzianego w art. 181 uofp. Zgłoszenie przez dysponentów wydatków niewygasających w 2020 roku, oznaczało możliwość kontynuacji realizacji zadań w kolejnym roku w formie wydatków niewygasających.

Ministerstwo nie zgadza się również z negatywną oceną NIK, dotyczącą opóźnienia w dokonywaniu blokad niezrealizowanych wydatków. Podtrzymujemy opinię, że ustawodawca nie narzuca konieczności blokowania środków. Dysponent powinien kierować się zasadą racjonalnego zarządzania środkami w ramach planu finansowego na dany rok. Zgodnie z powyższym, wygenerowane w trakcie realizacji budżetu oszczędności powinno się przeznaczać na inne niezbędne potrzeby występujące w urzędzie - dotyczy to również wydatków majątkowych.

Odnosząc się do niedokonania blokady niewykorzystanych środków, należy ponownie podkreślić, że zgodnie z art. 177 ust. 1 uofp decyzja o zablokowaniu środków może zostać podjęta w sytuacji stwierdzonego nadmiaru tych środków. Przepis ma charakter fakultatywny i nie mówi o obligatoryjnym działaniu. Dodatkowo, zastosowanie przepisu determinuje zaistnienie przesłanki stwierdzenia nadmiaru środków.

Ministerstwo podtrzymuje stanowisko o nieblokowaniu środków w związku z późnym terminem odbioru przedmiotu zakupu. Kwestionowana kwota stanowiła zabezpieczenie w przypadku niewywiązania się z zobowiązania wykonawcy i umożliwienia zgłoszenia środków, jako niewygasających z końcem roku budżetowego, w celu ponowienia procedury postępowania.

Blokowanie środków zaraz po podpisaniu umowy w przypadku niewykonania umowy, spowodowałoby zmniejszenie środków, które mogłyby być niewystarczające na zrealizowanie zaplanowanego zadania.

⁵ Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747).

Ministerstwo nie zgadza się z oceną NIK, dotyczącą nieterminowego prowadzenia ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Ewidencja składników majątkowych prowadzona jest z należytą starannością, rzetelnie, sprawdzalnie i na bieżąco oraz zgodnie z obowiązującymi procedurami opisanymi w *Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów*. Wykazane przez NIK w kontrolowanym okresie pojedyncze przypadki późniejszego ujmowania w ewidencji składników majątkowych, wynikały z sytuacji losowych oraz konieczności skompletowania dokumentacji umożliwiającej ujęcie składników w ewidencji.

Mając na uwadze skalę majątku Ministerstwa (w okresie od stycznia 2018 roku do czerwca 2021 roku wprowadzono do ewidencji ponad 64 tysiące składników majątkowych, na które wystawiono dowody OT) oraz obowiązującą w rachunkowości zasadę istotności, nie można przyjąć, że wskazane pojedyncze przypadki wpływają na rzetelny obraz sytuacji majątkowej jednostki.

Odnosząc się do stwierdzenia NIK, dotyczącego finansowania w 2019 roku przez Ministerstwo zakupów dla Centrum Informatyki Resortu Finansów (dalej: CIRF) należy wskazać, że Ministerstwo nie dokonuje zakupów na rzecz innych jednostek. W szczególnie uzasadnionym przypadku zawarto umowę na zakup składników majątku w ramach tzw. centralnych zakupów na rzecz jednostki podległej. Z uwagi na fakt, że ww. zakupy były niezbędne do zarządzania innymi systemami, które ze względów operacyjnych i efektywności powinny być zarządzane przez CIRF oraz w związku z możliwością efektywnej realizacji zakupu poprzez przeprowadzenie w Ministerstwie postępowania o zawarcie umowy wykonawczej do umowy ramowej, co gwarantowało w szybkim okresie skuteczną realizację zadania, podjęto decyzję, że zakupy te zostaną zrealizowane przez Ministerstwo, które było właścicielem umowy ramowej.

Odnosząc się do bezpodstawnego przekazania do jednostki podległej składników majątku, należy wskazać, że zdaniem NIK nieodpłatne przekazanie składników majątku nie dotyczyło składników zbędnych, a niewłaściwie zakupionych przez Ministerstwo i przez to nieużytecznych. Szafy nie spełniały swej roli, dlatego zostały uznane za składniki zbędne i przekazane do IAS zgodnie z przepisami. Brak możliwości zagospodarowania przez Ministerstwo przekazanych składników majątku, a co za tym idzie zakwalifikowanie szaf do majątku zbędnego, został potwierdzony przez właściwą komisję majątkową.

Ministerstwo nie zgadza się z zarzutem dotyczącym braku transparentności spowodowanym zaniechaniem opublikowania informacji o zbędnym składniku na stronie BIP Ministerstwa, w sytuacji gdy zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia o gospodarowaniu składnikami majątkowymi Skarbu Państwa, to kierownik jednostki decyduje o zakwalifikowaniu składnika rzeczowego majątku ruchomego do kategorii majątku zbędnego lub zużytego oraz o sposobie jego zagospodarowania. W tym przypadku składniki majątkowe zostały przekazane nieodpłatnie jednostce podległej. Ponadto, podstawą prawną decyzji IAS w Szczecinie o wyposażeniu wydziału terenowego BIW w szafy był § 1 ust. 3 statutu izby administracji skarbowej, stanowiący załącznik nr 5 do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2018 roku w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów⁶ oraz bilateralne porozumienie zawarte pomiędzy Ministrem Finansów i Dyrektorem IAS w Szczecinie w sprawie utworzenia i utrzymania w Izbie, strefy ochronnej dla Zachodniopomorskiego Wydziału Terenowego BIW Ministerstwa⁷.

Odnosząc się do nietrwałości zapisów księgi pomocniczej, należy wskazać, że sprawozdania finansowe sporządzane są na podstawie zamykanych okresowo ksiąg rachunkowych, po uzgodnieniu co miesiąc stanów środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych i umorzeń z księgami pomocniczymi środków trwałych. Zatem ryzyko wykazania nieprawidłowych danych w sprawozdaniach finansowych nie występuje.

Dodatkowo, stany środków trwałych ksiąg pomocniczych zostały porównane przez kontrolerów NIK, podczas oględzin systemu, z zestawieniami obrotów i sald kont zespołu „0” za 2019 i 2020 rok z ksiąg rachunkowych Ministerstwa i wykazały zgodność, co świadczy o rzetelności prowadzonej ewidencji. Należy nadmienić, że istnieje możliwość sprawdzenia przez administratora systemu każdej modyfikacji danych o wprowadzonym składniku majątku.

Zatem, system umożliwia monitorowanie uprawnień, wskazanie osoby i zakresu wprowadzanych zmian. Dotychczas nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Odnosząc się do stwierdzonych braków w ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz w oznaczeniu składników majątku, Ministerstwo

⁶ Zgodnie z którym, dyrektor izby zapewnia obsługę administracyjną wydziałów terenowych wchodzących w skład komórek organizacyjnych Ministerstwa

⁷ Zgodnie z którym Dyrektor IAS zapewni m.in. wyposażenie niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań wydziału terenowego BIW.

podtrzymuje dotychczas prezentowane stanowisko i nie zgadza się ze stwierdzeniem, że w trakcie oględzin nie udało się ustalić miejsca użytkowania oraz osób odpowiedzialnych za dane mienie. Pracownicy Ministerstwa w dniu oględzin przekazali informację, gdzie znajdują się dane składniki majątku i kto jest za nie odpowiedzialny. Komórka organizacyjna, do której odnosiło się przywołane wyżej stwierdzenie, prowadzi wewnętrzną ewidencję składników majątkowych ze wskazaniem osoby odpowiedzialnej za dany składnik lub jego miejsca użytkowania.

Należy także zauważyć, że komórka organizacyjna, do której odniosło się stwierdzenie dotyczące braków w ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz w oznaczeniu składników majątku, jest narzędziem Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do zwalczania przestępczości korupcyjnej w Krajowej Administracji Skarbowej. Prowadząc działania niejawne, korzysta z ustawowej ochrony wynikającej z art. 131 ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁸, a wykonywane przez nią czynności są oceniane przez Sądy i Prokuratury przez pryzmat wykonanych zadań i nigdy nie były przedmiotem zarzutu naruszenia prawa.

Ministerstwo nie zgadza się również z zastrzeżeniem NIK, dotyczącym braku ewidencji sprzętu wchodzącego w skład systemów informatycznych. Właściwa komórka organizacyjna Ministerstwa podczas kontroli dysponowała zestawieniami danych poszczególnych składników majątkowych, pozwalającymi na ich identyfikację. Aktualnie zestawienia te zostały zweryfikowane i sporządzone w sposób zalecony przez NIK.

Ponadto, mając na uwadze specyfikę BIW wskazać należy, że oznaczenie numerami inwentarzowymi wszystkich składników majątkowych, także tych wykorzystywanych w toku czynności operacyjnych, zagraża bezpieczeństwu funkcjonariuszy i stwarza ryzyko wystąpienia utrudnień w wykonywanych działaniach.

Odnosząc się do inwentaryzacji składników majątku nieznajdujących się na terenie strzeżonym, Ministerstwo podkreśla, że inwentaryzacja środków trwałych przeprowadzana jest zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości⁹. Natomiast przechowywania środków trwałych – głównie laptopów i telefonów komórkowych – na terenie strzeżonym nie można utożsamiać z zakazem używania składników majątku w terenie, np. w domu pracownika lub

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 813, z późn. zm.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, z późn. zm.

delegacji. Niemniej w planie inwentaryzacji na 2022 rok ujęto przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych znajdujących się na terenie niestrzeżonym.

Odnośnie do niewłaściwego dokumentowania inwentaryzacji Ministerstwo ponownie wskazuje, że przyjęte procedury oraz dedykowany system informatyczny zapewniają rzetelne udokumentowanie inwentaryzacji, przeprowadzanej w drodze spisu z natury, w sytuacji typowej, bez zdarzeń nadzwyczajnych takich jak pandemia Covid-19, która uniemożliwiła fizyczny podpis na dokumentach papierowych (arkuszach spisowych).

W celu uniknięcia ryzyka związanego z wystąpieniem zdarzeń nadzwyczajnych, Ministerstwo pracuje nad digitalizacją procesu inwentaryzacji.

Odnosząc się do gospodarowania flotą samochodową, w ocenie Ministerstwa gospodarka w tym zakresie prowadzona jest w sposób nie budzący zastrzeżeń i nie wymagający podjęcia jakichkolwiek czynności naprawczych. W celu zapewnienia właściwej realizacji obowiązków służbowych dyrektor właściwej komórki organizacyjnej powierza pojazdy wyznaczonym funkcjonariuszom i pracownikom¹⁰.

Ponadto, zostały wdrożone nowe rozwiązania w zakresie gospodarki transportowej. Wszystkie pojazdy pozostające w dyspozycji właściwej komórki organizacyjnej zostały oznakowane w sposób trwały poprzez oklejenie kart pojazdów znakami zawierającymi numer inwentarzowy. Szczegółowe dane dotyczące pojazdów zostały także uzupełnione w ewidencji pomocniczej.

Ponadto, Ministerstwo nie zgadza się ze stanowiskiem NIK, w zakresie pozyskiwania nowych samochodów na potrzeby BIW. Przede wszystkim NIK, pomimo wielokrotnych wskazań nie uwzględnił odrębności BIW, wynikającej z realizacji zadań o charakterze niejawnym oraz rozproszonej struktury organizacyjnej. Wskazać należy, że funkcjonariusze służb mundurowych, w celu weryfikacji właściciela pojazdu w bazie danych CEPiK nie muszą podawać dodatkowych danych i w tym przypadku wystarczy podać jeden z rekordów z bazy danych np. nr rejestracyjnego. W przypadku pojazdów najmowanych przez ww. komórkę organizacyjną w bazie CEPiK znajduje się informacja, że właścicielem jest firma wynajmująca pojazd a nie Ministerstwo. Komórka ta wykonuje zadania związane ze zwalczaniem

¹⁰ Na podstawie zarządzenia nr 11/BIW/2021 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie pojazdów służbowych będących w dyspozycji Biura Inspekcji Wewnętrznej albo Departamentu Zwalczania Przemocności Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów

przestępczości korupcyjnej w Krajowej Administracji Skarbowej m.in. w drodze czynności operacyjno-rozpoznawanych, a zgodnie z ww. art. 131 ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej Szef Krajowej Administracji Skarbowej zapewnia ochronę form, środków i metod wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, własnych obiektów i danych identyfikujących funkcjonariuszy wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze.

Dodatkowo, w przypadku umowy na najem samochodów dla ww. komórki organizacyjnej w zapisach umowy została zawarta klauzula zachowania poufności. Najem samochodów jednej marki należy rozpatrywać w kontekście struktury rozproszonej i umiejscowienia wydziałów we wszystkich województwach, do których przydzielono po jednym takim samochodzie. Samochody te miały różne nr rejestracyjne, odpowiadające oznaczeniom województwa, w którym były używane, nierzucający się w oczy – powszechny kolor, przez co zostały zachowane zasady kamuflażu oraz różnorodności floty.

Dodatkowo, podkreślenia wymaga, że zadania nałożone na poszczególne komórki organizacyjne w Ministerstwie, posiadające w swojej dyspozycji samochody mają inny zakres zadań i w związku z powyższym, potrzeby w zakresie niezbędnej floty również są różne. Nie można też porównywać zadań nałożonych na komórki wykonujące działalność operacyjną, z uwagi na inny charakter zadań tych komórek, jak również inną strukturę organizacyjną.

Specyfika prowadzenia wewnętrznej gospodarki majątkowej wynika z faktu zarządzania narzędziami wykorzystywanymi do wykonywania zadań przez Krajową Administrację Skarbową, a przede wszystkim w związku z realizacją czynności ustawowych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

Odnosząc się do zarzutu nierzetelnego prowadzenia gospodarki magazynowej Ministerstwo informuje, że sytuacja przedstawiona przez kontrolerów nie stanowi o nierzetelności prowadzenia magazynu. Fakt zaistnienia nadwyżki był znany i został udokumentowany. Obecnie procedowana jest zmiana zarządzenia w sprawie zasad gospodarowania mieniem oraz zasad realizacji wybranych usług na potrzeby Ministerstwa.

W odniesieniu do nieprawidłowości, dotyczącej nieopracowania zasad współpracy między podmiotami i jednostkami resortu finansów zaangażowanymi w rozwój systemów IT Ministerstwo informuje, że opracowanie takich zasad stanowi długotrwały i skomplikowany proces, który jest sukcesywnie wdrażany w Ministerstwie. Opisana przez NIK sytuacja – *gdzie*

zadania z jednego obszaru realizowane są przez różne podmioty, w tym zewnętrzne, i nie ma przy tym określonej wspólnej kompleksowej strategii działania w tej dziedzinie ani procedury wzajemnych powiązań i odpowiedzialności zaangażowanych te działania podmiotów/komórek rodzi wysokie ryzyko nieprawidłowości zarówno na etapie planowania jak i realizacji tych zadań, w tym dotyczących efektywności wydatkowania środków – stanowi jedynie hipotezę, która nie została poparta ustaleniami z przeprowadzonej kontroli.

Za jedyną nieprawidłowość uznano bowiem okoliczność braku opracowania kompleksowej koncepcji rozwoju i utrzymania wykorzystywanych systemów informatycznych, co prowadzi do rozproszenia realizacji zadań z zakresu informatyzacji, które rodzi ryzyko niegospodarności. Ministerstwo ponownie podkreśla, że możliwość realizacji niektórych projektów informatycznych przez spółkę celową Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. wynika wprost z ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne¹¹. Natomiast CIRF, jako jednostka budżetowa – z dniem 1 stycznia 2021 r. po zmianach organizacyjnych dotyczących kompetencji w zakresie usług IT w resorcie finansów, obejmujących wyznaczenie CIRF-u jako informatycznego centrum usług wspólnych resortu finansów, którego głównym zadaniem ma być obsługa informatyczna izb administracji skarbowej (IAS) oraz podlegających IAS urzędów skarbowych, urzędów celnoskarbowych, a także Krajowej Informacji Skarbowej i Krajowej Szkoły Skarbowości – odgrywa kluczową rolę w procesie integracji usług informatycznych w resorcie finansów.

Ministerstwo nie zgadza się również ze stwierdzeniem, że system realizacji zadań z zakresu IT nie sprzyja przejrzystości wydatkowanych na ten cel środków. Sposób realizacji zadań z zakresu IT odbywa się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, natomiast NIK nie stwierdził nieprawidłowości w tym zakresie, zarówno na etapie kontroli P/21/009, jak również w bieżącej kontroli wykonania budżetu państwa.

Natomiast, mając na uwadze wnioski skierowane do Ministra Finansów w Informacji o wynikach kontroli, przedstawiam co następuje.

W odniesieniu do podjęcia przez Ministra Finansów działań zapewniających jednolitość ewidencji wartości niematerialnych i prawnych (dalej: WNiP) należy wskazać, że przedmiotem prac Komitetu Standardów Rachunkowości jest projekt standardu „Wartości

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 186.

niematerialne i prawne”. Celem projektowanego standardu jest wyjaśnienie zasad uznawania, wyceny i ujmowania WNiP w księgach rachunkowych, w tym także dokonywania odpisów amortyzacyjnych i odpisów z tytułu trwałej utraty ich wartości, jak również zasad prezentacji i ujawniania informacji o nich w sprawozdaniu finansowym jednostki.

W odniesieniu do podjęcia przez Ministra Finansów działań wprowadzających rozwiązania ewidencyjne, zapewniające posiadanie przez jednostki spójnych i wiarygodnych informacji o kosztach wytworzenia systemów informatycznych wykorzystywanych przez te jednostki (...), należy zauważyć, że tak sformułowany wniosek nie wskazuje jednoznacznie o jakiego rodzaju rozwiązaniach ewidencyjnych jest mowa. Jeżeli wniosek NIK dotyczy ewidencji dla celów bilansowych, to uwagi wymaga, że WNiP w rozumieniu przepisów art. 3 ust. 1 pkt 12 i pkt 14 ustawy o rachunkowości są to aktywa nabyte przez jednostki spełniające kryteria określone w tych przepisach. Do WNiP – zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 1-3 ww. ustawy – zalicza się również koszty zakończonych prac rozwojowych, o ile zostały spełnione warunki określone w tym przepisie. W sytuacji, gdy NIK odnosi się do ewidencji pozaksięgowej prowadzonej dla celów zarządczych przez różnego rodzaju jednostki sektora finansów publicznych, to kwestia ta wymaga doprecyzowania, przeprowadzenia dalszych analiz i wykracza poza zakres działania Ministerstwa.

Ponadto informuję, że w Ministerstwie prowadzone są prace nad projektem „Reforma Systemu Budżetowego”, którego celem jest wprowadzenie m.in. nowej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, uporządkowanie systemów zbierania danych (sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdawczości finansowej). W ramach nowej klasyfikacji dochodów i wydatków planowana jest szczegółowa klasyfikacja tytułów zdarzeń gospodarczych, w której jedną z grup są „aktywa niefinansowe”. W ramach tej grupy w podkategorii „inne wartości niematerialne i prawne” wyróżniono kategorię „oprogramowanie komputerowe i bazy danych”. Kategorię tę podzielono na dwie podkategorie 1) oprogramowanie komputerowe 2) oprogramowanie wytworzone i bazy danych.

Przedstawiając stanowisko do najważniejszych zagadnień, co do których Ministerstwo nie zgadza się z negatywną oceną NIK, informuję także, że na bieżąco w ramach usprawniania działalności i procesów jednostki, stale analizowane są możliwości rozwiązań oraz wprowadzania mechanizmów i narzędzi ograniczających wystąpienie nieprawidłowości

i zagrożeń dla prawidłowej oraz sprawnej realizacji zadań. W tym celu zostaną również wykorzystane uwagi i wnioski wskazane w Wystąpieniu pokontrolnym oraz Informacji o wynikach kontroli.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

Ministra Finansów

Dyrektor Generalny

§Departament/Biuro

Katarzyna Szweda

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

6.6. Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Finansów



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KBF.430.14.2021

Warszawa 14 czerwca 2022 r.

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Finansów do Informacji o wynikach kontroli *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów z 16 maja 2022 r. (pismo nr BKA3.0811.10.2021) do Informacji o wynikach kontroli *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*.

Minister Finansów wskazał, że nie zgadza się z negatywną oceną kontrolowanej działalności i podtrzymał stanowisko wyrażone w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego. Zdaniem Ministra Finansów ustalenia, które są podstawą ocen częściowych, nie dają podstaw do negatywnej oceny ogólnej, opis wyników kontroli wskazuje na pozytywne oceny kontrolowanych obszarów działalności jednostki, a obszary, w których Najwyższa Izba Kontroli wskazuje nieprawidłowości, były kontrolowane w latach 2019-2020 i zostały ocenione pozytywnie, bez stwierdzenia nieprawidłowości. Ponadto przypomina, że kontrolowany rok 2020 był rokiem szczególnym, co zdaniem Ministra Finansów nie zostało uwzględnione w sposób wystarczający w wynikach kontroli. Przedmiotowe stanowisko jest *de facto* powtórzeniem niektórych zastrzeżeń, które w przeważającej części zostały oddalone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Odnosząc się do powyższego zauważyć należy, że sposób prezentacji ustaleń kontroli w Ministerstwie Finansów w Informacji o wynikach kontroli *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe* jest spójny z „ujednoliconym” tekstem wystąpienia pokontrolnego uwzględniającym rozstrzygnięcia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, które są ostateczne.

Jednocześnie poniżej przedstawiam opinię dotyczącą szczegółowych zagadnień przedstawionych w stanowisku do przedmiotowej Informacji.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli podtrzymało oceny częściowe², co oznacza, że dwa z trzech kontrolowanych obszarów – planowanie i realizacja planu oraz wydatkowanie środków na inwestycje – ocenione zostały negatywnie, w trzecim, dotyczącym zarządzania majątkiem jednostki, również stwierdzono liczne nieprawidłowości (sformułowano ocenę w formie opisowej). Należy zwrócić uwagę, że porównania z wynikami kontroli budżetowych są nieuzasadnione i bezpodstawne, a zakres i szczegółowość badań kontrolnych przeprowadzonych w ramach kontroli P/21/009 *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe* i ich wyniki uzasadniają – zgodnie z przyjętymi założeniami – sformułowanie ogólnej oceny negatywnej w zakresie efektywności wydatkowania przez Ministerstwo Finansów środków na inwestycje w latach 2019-2020.

Odnosząc się do wskazanego w stanowisku Ministra Finansów braku podstaw do oceny negatywnej wskazuję ponadto, że w ramach kontroli przeprowadzono szczegółowe badania: siedmiu z 19 zadań, z realizacji których zrezygnowano (stanowiących 15,5% planu); siedmiu z 25 zadań, w których zmniejszono plan w trakcie roku;

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. W wystąpieniu pokontrolnym ocena częściowa mogła być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

siedmiu z 61 zadań wprowadzonych do planu w trakcie roku (przy czym wartość zbadanych zadań stanowiła ponad 1/3 łącznej kwoty, o którą zwiększono plan); 27 pozycji wydatków zrealizowanych w badanym okresie o wartości blisko 21 mln zł pod kątem celowości i efektywności zakupu oraz prawidłowości całego procesu zakupu, odbioru i ewidencji. Ponadto przeprowadzono oględziny 48 składników jednostki, z których 15 nie oznaczono numerami inwentarzowymi. Wartość nieoznaczonego majątku to co najmniej 15,4 mln zł. W wyniku oględzin nie udało się odnaleźć środków trwałych o wartości 7,5 mln zł, przy czym wartość ta jest na pewno większa, gdyż nie udało się ustalić wartości brakujących części składowych systemu użytkowanego przez jeden z departamentów Ministerstwa Finansów. Nie podzielam poglądu, że nieprawidłowości związane z brakami w ewidencji środków trwałych lub nieoznaczania składników majątku numerami inwentarzowymi są błahe i nieistotne. Nieprawidłowości tego typu prowadzą do wzrostu ryzyka utraty kontroli nad majątkiem Skarbu Państwa. W majątku Ministerstwa Finansów jest ponad 60 tys. obiektów, a bez właściwie prowadzonej ewidencji określającej lokalizację danego środka trwałego oraz osobę sprawującą nad nim nadzór nie można uznać, że możliwe będzie jego sprawne zweryfikowanie i spisanie w trakcie inwentaryzacji. Weryfikacja tych składników majątku nie będzie także możliwa, gdy danego składnika nie oznaczy się numerem lub nie prowadzi się oddzielnych ewidencji pomocniczych umożliwiających zidentyfikowanie poszczególnych składników majątku. To właśnie skala, zakres, charakter i wartość stwierdzonych nieprawidłowości były podstawą do wydania ogólnej oceny negatywnej wskazanych w wystąpieniu obszarów w latach 2019-2020.

Pozytywne aspekty zidentyfikowane w kontrolowanych obszarach działalności Ministerstwa Finansów zostały przedstawione i opisane w wystąpieniu pokontrolnym jednak nie były na tyle istotne by wpłynąć na podwyższenie ocen częściowych i negatywnej oceny ogólnej. Pamiętać należy, że ocena negatywna nie jest wydawana wyłączenie w sytuacji, gdy wszystkie kontrolowane zagadnienia ocenione zostały negatywnie, lecz również w sytuacji, gdy skala i zakres stwierdzonych nieprawidłowości przekracza przyjęte progi istotności, a taki właśnie przypadek zaistniał w przedmiotowej kontroli. Zwracam również uwagę, że w wyniku przeprowadzonej kontroli w Ministerstwie Finansów zakwestionowano celowość wydatkowania kwoty prawie 1 mln zł, a także realizacji zakupów licencji i oprogramowania na rzecz jednostki podległej w wysokości 4,2 mln zł, które nie miały podstawy prawnej.

Odnosząc się do kwestionowanej przez Ministra Finansów negatywnej oceny dotyczącej analizy potrzeb jednostki, będącej podstawą do określenia planu finansowego wydatków majątkowych, pragnę wskazać, że rzetelnie przeprowadzona analiza powinna uwzględniać również takie czynniki jak możliwości kadrowe i proceduralne jednostki w zakresie realizacji zadań, realność terminów wykonania zadań czy celowość realizacji zadań w danym okresie. Nie jest przecież działaniem rzetelnym wprowadzanie do planu zadań niemożliwych do realizacji przez jednostkę, np. z powodu ograniczeń kadrowych jednostki czy nierealnych terminów ich wykonania. Opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wykazały, że w procesie planowania wydatków majątkowych i dokonywania zmian tego planu w trakcie roku budżetowego nie uwzględniano stopnia przygotowania komórek organizacyjnych do wykonania zadań i możliwych terminów ich realizacji, a także celowości wprowadzania zmian w tym planie. W konsekwencji świadczą one o nierzetelnej identyfikacji potrzeb, które były podstawą do określenia planu finansowego wydatków majątkowych Centrali Ministerstwa Finansów.

Nie można również nie zauważyć nieprawidłowości, polegających na wprowadzeniu do planu na 2020 r. zadań, które już z założenia miały być realizowane w następnym roku budżetowym. Należy także wyraźnie podkreślić, że przy ocenie planowania wydatków majątkowych pod kątem rzetelności Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła stan epidemii w 2020 r. w przypadkach, gdy zebrane dowody wskazywały na wystąpienie nieprzewidywalnych okoliczności i ich wpływ na realizację wydatków majątkowych przez Centralę Ministerstwa Finansów. Tymczasem zadania opisane w nieprawidłowości już na etapie ich wprowadzania do planu inwestycji Centrali Ministerstwa Finansów na 2020 r. były planowane do realizacji w następnym roku budżetowym i wprowadzono je do planu w celu ujęcia wydatków przeznaczonych na ich realizację w wykazie wydatków, które nie wygasają z końcem 2020 r. Prowadzi to do wniosku, że decyzja Ministerstwa Finansów w tym zakresie nie była wynikiem wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności, co uzasadniałoby wprowadzone zmiany, lecz świadomego działania tylko w celu ujęcia finansowania zadań w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku.

Nie sposób również uwzględnić stanowiska Ministra Finansów w sprawie opóźnień w dokonywaniu blokad wydatków Ministerstwa Finansów lub zaniechania blokowania wydatków. Ustosunkowując się do powyższej kwestii, należy przede wszystkim zauważyć, że Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje fakultatywnego charakteru przepisów z nimi związanych. Niemniej jednak stoję na stanowisku, że biorąc pod uwagę kryterium rzetelności,

w celu sprawnego i gospodarnego zarządzania środkami budżetu państwa dysponenci powinni niezwłocznie podejmować decyzje o blokowaniu niewykorzystanych środków, niezależnie od ich kwoty. Blokowanie wydatków jest jednym z instrumentów dokonywania zmian w budżecie państwa, umożliwiających elastyczne zarządzanie środkami publicznymi na poziomie całego budżetu, co było szczególnie istotne w sytuacji nagle zmieniających się warunków i pojawiających się nowych potrzeb z uwagi na ówczesną epidemię COVID-19. Co więcej Ministerstwo Finansów, jako jednostka najbardziej świadoma potrzeby racjonalnego zarządzania budżetem, powinna wyznaczać w tym obszarze dobre praktyki. Zarówno zaniechanie wydania przez Ministra Finansów decyzji o zablokowaniu wydatków w kwocie 54,4 tys. zł, jak również zablokowanie łącznie kwoty 484,3 tys. zł po upływie od trzech tygodni do ponad trzech miesięcy było działaniem nieprawidłowym. Zgłoszenie blokady dopiero pod koniec grudnia (w zakresie dwóch z trzech kwestionowanych przypadków blokady dokonano 22 i 29 grudnia 2020 r.) praktycznie uniemożliwiło wykorzystanie tych środków na inne cele, a tym samym zniweczyło cel, jakim u blokady środków służy.

Nie zgadzam się również ze stanowiskiem Ministra Finansów, w kwestii nieterminowego prowadzenia ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Nie można przy tym przyjąć argumentu Ministra, że pojedyncze przypadki późniejszego ujmowania w ewidencji składników majątkowych wynikały z sytuacji losowych oraz konieczności skompletowania dokumentacji umożliwiającej ujęcie składników w ewidencji, a także, że z obowiązującej w rachunkowości zasady istotności wynika, że nie można przyjąć, że pojedyncze przypadki nieprawidłowości wpływają na rzetelny obraz sytuacji majątkowej jednostki. Według Najwyższej Izby Kontroli opóźnienie wpływu dokumentów źródłowych z komórek odpowiedzialnych merytorycznie za zakup składników majątku do komórki odpowiedzialnej za ewidencję mienia nie może być uznane za okoliczność uzasadniającą opóźnienie w jego wprowadzeniu do ewidencji. Właściwa organizacja pracy, komunikacji i wymiany informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów oraz ustalenie terminów przekazywania dokumentacji powinna zostać uregulowana w przepisach wewnętrznych w taki sposób, aby umożliwiała wywiązywanie się przez Ministerstwo Finansów z obowiązków nałożonych na jednostkę przepisami prawa. Nie ma przy tym znaczenia, która z komórek organizacyjnych nie wypełniła obowiązków w terminie, ponieważ w konsekwencji to Ministerstwo Finansów jako jednostka nie wywiązało się z obowiązku terminowego wystawienia dokumentów oraz wprowadzenia ich do ewidencji w ustawowym terminie. Nie mogę również zgodzić się z zarzutem, co do braku zastosowania przez Najwyższą Izbę Kontroli zasady istotności. W mojej ocenie fakt, że ustalenia oparte na niewielkiej próbie zostały odniesione do całej populacji, uzasadnia skalę nieprawidłowości i ich powtarzalność, co wskazuje na istnienie nieprawidłowości systemowych. W tak małej próbie, jaką pobrano do badania w przedmiotowej kontroli, nieprawidłowości nie powinny wystąpić, lub co najwyżej powinny mieć charakter incydentalny.

Odnosząc się do kwestii zakupu i przekazania do Centrum Informatyzacji Resortu Finansów (dalej: CIRF) składników majątku, dokonanych według Ministerstwa Finansów właściwie w ramach tzw. centralnego zaopatrzenia pragnę zaznaczyć, że zakupy centralne mogły być realizowane, w okresie, którego dotyczy nieprawidłowość, wyłącznie na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³, poprzez ustanowienie centralnego zamawiającego. Wyłączną kompetencję w tym zakresie w przypadku administracji rządowej ustawa Prawo zamówień publicznych przyznała Prezesowi Rady Ministrów (art. 15a ust. 4 tej ustawy). Tym samym zakupy realizowane przez Ministerstwo Finansów nie miały charakteru zakupów realizowanych przez centralnego zamawiającego. Zakupów składników majątku dokonywało Ministerstwo Finansów, a następnie przekazywało je do CIRF. Minister Finansów nie wskazał podstawy prawnej tych działań. Poza tym rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa⁴ odnosi się do przekazywania składników majątkowych zbędnych lub zużytych i nie ma zastosowania do sytuacji polegających na zakupie środków z przeznaczeniem ich na potrzeby innej jednostki niż jednostka, która dokonała zakupu. Nie sposób również nie zakwestionować zakupu przez Ministerstwo Finansów trzech metalowych szaf dla wydziału terenowego departamentu inspekcji wewnętrznej, przekazanych następnie do Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie, które nie mogły być ustawione w miejscu ich przeznaczenia ze względu na zbyt duże obciążenie stropu.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

⁴ Dz. U. poz. 2004, ze zm.

Kolejnym kwestionowanym przez Ministra Finansów ustaleniem był wskazany przez Najwyższą Izbę Kontroli brak trwałości zapisów ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, ograniczona funkcjonalność systemu finansowo-księgowego, w którym prowadzona była ta ewidencji w zakresie nadawania uprawnień użytkownikom systemu oraz kompletności samej ewidencji. Jako zapewnienie prawidłowości danych prezentowanych w sprawozdaniach Minister Finansów wskazał na comiesięczne uzgadnianie stanów ewidencjonowanych na kontach związanych z ewidencją składników majątku z zapisami ksiąg pomocniczych. Bezsprzecznym w mojej ocenie jest, że procedura taka nie może zastępować trwałego zamykania okresów sprawozdawczych w księgach pomocniczych, które powinny spełniać wymogi art. 24 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1997 r. o rachunkowości⁵. Przepis ten stanowi, że księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera zapewniona jest kontrola kompletności zbiorów systemu rachunkowości oraz parametrów przetwarzania danych. Nie zastąpi tego również możliwość sprawdzenia przez administratora każdej modyfikacji danych o wprowadzonym składniku majątku oraz monitorowania uprawnień, wskazanie osoby i zakresu wprowadzanych zmian. Jest to bowiem kontrola następująca po stwierdzonym incydencie wprowadzenia nieuprawnionych zmian lub dokonania zmian przez nieuprawnionego do tego użytkownika. W tym miejscu warto wyraźnie podkreślić, że wprowadzone w jednostce procedury powinny zapobiegać takim sytuacjom poprzez zastosowanie odpowiednich regulacji wewnętrznych oraz dostosowanie do nich funkcjonalności użytkowanego przez jednostkę systemu finansowo-księgowego. Odnosząc się natomiast do kwestii braków w ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz w oznaczaniu składników majątku, a także w zakresie braku ewidencji sprzętu wchodzącego w skład systemów informatycznych, wskazać należy, iż praktyka stosowana w Ministerstwie Finansów polegająca na nadawaniu – co do zasady – wszystkim składnikom majątkowym numeru inwentarzowego i nieoklejanie etykietą inwentarzową, w drodze wyjątku, niektórych składników nie została unormowana w regulacjach wewnętrznych Ministerstwa Finansów. W żadnej z nich nie określono bowiem, w przypadku których środków trwałych oraz w jakich wyjątkowych sytuacjach można odstąpić od oznaczenia środka trwałego nadanym numerem inwentarzowym. Ministerstwo Finansów nie wskazało ponadto na podstawie jakich innych specyficznych danych można powiązać nieoznakowany składnik majątku z nadanym numerem inwentarzowym. Brak etykiet inwentarzowych oraz stosownych regulacji wewnętrznych powodował trudności w identyfikacji sprzętu podczas oględzin. W tym miejscu warto zaznaczyć, że w przypadku jednostek, którym powierzono tak duży majątek rzetelne prowadzenie ewidencji jest szczególnie istotne w celu właściwej ochrony powierzonych zasobów oraz posiadania bieżącej wiedzy o jego stanie, użytkowaniu oraz lokalizacji.

Nie sposób również zgodzić się z poglądem Ministra Finansów, co do prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji składników nie znajdujących się na terenie strzeżonym. Bezsprzecznym jest fakt, że sprzęt przenośny, a zwłaszcza przenośne komputery, z racji swoich cech, dzięki którym mogą być użytkowane zarówno na terenie strzeżonym, jak i poza nim, należy zaliczyć do środków trwałych podlegających inwentaryzacji w drodze spisu z natury na ostatni dzień roku obrachunkowego.

Ze zdziwieniem przyjmuję także uwagę Ministra Finansów odnoszącą się do nieprawidłowości związanej z nierzetelnym udokumentowaniem inwentaryzacji w drodze spisu z natury przeprowadzonej w 2020 r. Podkreślić należy, że po dokonaniu w 2020 r. inwentaryzacji nie wydrukowano arkuszy spisowych w przypadku składników majątku spisanych drogą elektroniczną z uwagi na sytuację epidemiczną w kraju, a także ze względu m.in. na zmianę trybu pracy urzędu. Oznacza to jednak brak rzetelnego udokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji. Co więcej arkusze te nie zostały wydrukowane nawet pomimo czasowej poprawy warunków epidemicznych i zniesienia szeregu obostrzeń z tym związanych. Przekazane arkusze spisowe dotyczące 48 składników poddanych oględzinom nie zostały podpisane, nie zawierały również podstawowych informacji dotyczących osób przeprowadzających spis z natury, daty oraz godziny rozpoczęcia i zakończenia spisu. Na niektórych wydrukach brakowało również wskazania pomieszczenia, w którym dany składnik majątku się znajdował oraz numeru arkusza. Poza tym żaden przekazany arkusz nie posiadał oznaczenia źródła ich wygenerowania – nazwy i wersji systemu, nie mogły one zatem zostać uznane za wiarygodny dowód księgowy. W konsekwencji oznacza to naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować. Wątpliwości dotyczące rzetelności przeprowadzenia inwentaryzacji drogą spisu z natury budził również fakt, że w przekazanych arkuszach wyraźnie wskazano składniki

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

majątku, które w wyniku przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli oględzin nie zostały zidentyfikowane lub nie były przez Ministerstwo Finansów wykorzystywane. Różnice te nie zostały uwzględnione w sprawozdaniu z działań komisji inwentaryzacyjnej.

W odpowiedzi na stanowisko dotyczące sposobu zarządzania pojazdami posiadanymi przez Ministerstwo Finansów pojazdami warto podkreślić, iż bezsprzeczny jest fakt, iż zarówno departament inspekcji wewnętrznej, jak i departament zajmujący się zwalczaniem przestępstw ekonomicznych, prowadzą specyficzną, utajnioną działalność, a z tego rodzaju działalnością związane jest zwiększone ryzyko bezpieczeństwa wykonujących ją funkcjonariuszy. Warto w tym miejscu przypomnieć również, że pomimo powyższego departament zajmujący się zwalczaniem przestępstw ekonomicznych – w odróżnieniu do departamentu inspekcji wewnętrznej – nie jest najemcą pojazdów, lecz je kupuje. Nie można zatem zgodzić się z argumentem, że dla utajnienia działalności departamentu inspekcji wewnętrznej i ochrony funkcjonariuszy kontroli wewnętrznej Ministerstwa Finansów należy najmować pojazdy, zamiast je kupować. Zwracam również uwagę, że argumenty w stosunku do najmu pojazdów przez departament inspekcji wewnętrznej kwestionują *de facto* decyzje podejmowane przez departament zajmujący się zwalczaniem przestępstw ekonomicznych, co tylko potwierdza uwagę Najwyższej Izby Kontroli zawartą w wystąpieniu pokontrolnym, że niezbędne jest opracowanie jednolitej strategii zarządzania pojazdami i użytkowymi przez Ministerstwo Finansów pojazdami. Nie można również uznać, że najem pojazdów przez Ministerstwo Finansów dla departamentu inspekcji wewnętrznej zapewnia „tajność” jej działania, bo informacja na temat najmu pojazdów przez Ministerstwo Finansów na rzecz tego departamentu była jawna, ponieważ postępowanie było jawne i zostało przeprowadzone w trybie przetargu, a umowa nie została utajniona. Nie sposób zgodzić się także ze stwierdzeniem, że najem przez departament inspekcji wewnętrznej samochodów jednej marki, które posiadają różne numery rejestracyjne, odpowiadające przypisanym kodom województwa, w którym były używane oraz nierzucający się w oczy, powszechny kolor, zapewniają utajnienia pojazdów najmowanych. Takie same warunki spełniłyby przecież pojazdy będące własnością Ministerstwa Finansów. Ponadto samo zapisanie w umowach najmu pojazdów klauzul poufności nie gwarantuje jej zachowania. Za nieprzebranie zasad poufności przewidziano kary umowne wynoszące 10% łącznego wynagrodzenia brutto określonego w umowie za każdy przypadek ich naruszenia, bez żadnych innych konsekwencji, jak np. odstąpienie od umowy/wypowiedzenie umowy. Niemniej zauważyć należy, że klauzula poufności zawarta w jednej z umów najmu pojazdów dotyczyła informacji technicznych, technologicznych, prawnych i organizacyjnych, dotyczących systemów i sieci informatycznych/teleinformatycznych w szczególności ich zabezpieczenia, a nie nabywanych pojazdów.

Minister Finansów nie zgadza się również z zarzutami dotyczącymi gospodarki magazynowej Ministerstwa Finansów stwierdzając iż podniesione przez Najwyższą Izbę Kontroli zarzuty nie świadczą o nierzetelności prowadzenia magazynu. Moim zdaniem dokumentacja magazynowa powinna odzwierciedlać stan faktyczny, ruch materiałów powinien się odbywać w korelacji ze stosownymi dokumentami, a osoba odpowiedzialna za materiały w magazynie nie powinna ich wydawać bez uprzedniego złożenia zapotrzebowania przez komórkę organizacyjną Ministerstwa Finansów. Co więcej w magazynie nie powinny również być przechowywane materiały, które zostały już wydane. Ewidencja pomocnicza magazyniera nie została przedstawiona w trakcie kontroli.

W stanowisku do Informacji podniesiono również kwestie nieopracowania w Ministerstwie Finansów zasad współpracy między podmiotami i jednostkami resortu finansów zaangażowanymi w rozwój systemów informatycznych. Ta kwestia również była przedmiotem zastrzeżeń rozstrzyganych przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Podkreślić należy, że według ustaleń kontroli w badanym okresie zadania te realizowane były zarówno przez samo Ministerstwo Finansów, jak również przez CIRF i Spółkę Aplikacje Krytyczne. Niezależnie od tego przez cały ten okres Ministerstwo Finansów korzystało także z usług podmiotów udostępniających wysoko wyspecjalizowanych specjalistów (w ramach umów body-leasingu). Ustalenia kontroli potwierdziły brak koncepcji rozwoju i utrzymania użytkowanych systemów informatycznych w zakresie wykorzystania infrastruktury informatycznej oraz kompleksowego modelu współpracy wszystkich zaangażowanych w to zadanie podmiotów, określającej również role i zadania zaangażowanych w to przedsięwzięcie jednostek organizacyjnych resortu finansów, w tym Ministerstwa Finansów i podległych jednostek. Sytuacja, w której zadania z obszaru rozwoju i utrzymania systemów informatycznych realizowane są przez różne podmioty, w tym zewnętrzne, działające w sposób nieskoordynowany, bez kompleksowej strategii współdziałania w tej dziedzinie, bez jasno określonych wzajemnych powiązań i odpowiedzialności zaangażowanych w te działania podmiotów/komórek, stwarza wysokie ryzyko nieprawidłowości zarówno na etapie planowania, jak i realizacji zadań, w tym dotyczących efektywności

wydatkowania środków. Ponadto aktualna praktyka stosowana przez Ministerstwo Finansów nie sprzyja przejrzystości wydatkowanych na ten cel środków, ponieważ utrudnia porównanie kosztów utrzymania i rozwoju systemów informatycznych z uwagi na przyjęcie różnych rozwiązań w analogicznych sytuacjach. Jawność i przejrzystość finansów publicznych jest jednym z elementów skutecznego zarządzania państwem i funkcjonującymi w ramach administracji jednostkami, umożliwia również zewnętrzną kontrolę i ocenę podejmowanych przez organy państwowe działań.


PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

6.7. Stanowisko Ministra Sprawiedliwości do Informacji o wynikach kontroli



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

BM-VI.0910.10.2021

Warszawa, 12 maja 2022 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam poniżej stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/21/009 – *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe.*

Pragnę po raz kolejny wskazać, że na całokształt działalności władzy sądowniczej składa się nie tylko działalność sądów jako organów władzy publicznej powołanych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz orzekania w zakresie ustawowo wskazanych zadań, lecz także działalność organizacyjna i administracyjna służąca realizacji funkcji orzeczniczej.

Pomimo, że w ramach budżetu państwa występują dochody i wydatki publiczne związane bezpośrednio ze sprawowaniem funkcji orzeczniczej oraz takie, które służą im pośrednio, to wszystkie powyższe należy traktować zbiorczo i jednolicie. Wprawdzie od tych pierwszych zależy w ogóle funkcjonowanie władzy sądowniczej, zaś te drugie wpływają na jakość sprawowania tej funkcji, poprzez zapewnienie sprawności orzekania, to jednak obydwu tych rodzajów dochodów i wydatków nie można w sposób stały i sztywny rozdzielić, nie powinno się też poddawać ich odrębnej analizie, czy kontroli.

Wskazana w Konstytucji RP zasada podziału władzy wymaga określenia stosunków między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą w szczególny sposób, w tym określenia ich wzajemnych pozycji także w sferze finansów publicznych. Drogą do osiągnięcia celu, jakim jest uregulowanie trybu kształtowania budżetu władzy sądowniczej, tak aby w maksymalnym

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

zakresie, w zgodzie z zasadą jednolitości budżetu państwa, zachowana została zasada niezależności władzy sądowniczej, jest **autonomia budżetowa sądownictwa**.

Zgodnie z treścią art. 177 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych², dysponentem części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym jest Minister Sprawiedliwości, zaś sądy powszechne są - obok jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ - objęte zasadą autonomii budżetowej. W związku z powyższym plany dochodów i wydatków instytucji posiadających tzw. autonomię budżetową, w tym sądów powszechnych, włączane są do projektu ustawy budżetowej bez ingerencji Ministra Finansów. Celem takiego rozwiązania jest uniezależnienie działalności tych podmiotów od bieżącej sytuacji budżetu, choć oczywiście zmiany w ich planach mogą być (i są) wprowadzane w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej w Sejmie RP.

Autonomię realizacji budżetu w części odpowiadającej sądom powszechnym gwarantuje dodatkowo przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości w tym zakresie uprawnień ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 178 § 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych).

Część 15 budżetu państwa Sądy powszechne – począwszy od opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2003 - składa się z 12 budżetów sądów, które w celu oznakowania otrzymały numery 15/01-15/12. Powyższe, unikatowe w skali budżetu, rozwiązanie zostało wprowadzone na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 marca 2002r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów⁴, które zostało wydane na podstawie delegacji z art. 68 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁵.

W ramach części 15/00 Sądy powszechne - funkcjonuje 12 budżetów sądów, z których 11 (o numerach od 15/02 do 15/12) odpowiada poszczególnym sądom apelacyjnym/apelacjom, natomiast w części 15/01 nazwanej jedynie Ministerstwo Sprawiedliwości znajdują się wydatki sądów powszechnych, których na etapie planowania budżetu nie można przypisać do żadnej z apelacji. Co należy przy tym podkreślić, część 15/01 nie ma nic wspólnego z planem finansowym Ministerstwa Sprawiedliwości jako urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości, ujmowanym w części 37 Sprawiedliwość na

² Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 32, poz. 307

⁵ Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

odrębnych zasadach, bez tzw. autonomii budżetowej i opartej o sztywne limity wydatków określone przez Ministra Finansów.

W części 15/01 wydatki sądów ujmowane są przejściowo, z uwagi na ich charakter. Są to przede wszystkim środki przeznaczone na nowe etaty w sądownictwie powszechnym, regulacje wynagrodzeń poszczególnych grup zawodowych, jak również wydatki inwestycyjne (i bieżące) związane z informatyzacją jednostek sądownictwa powszechnego.

Należy przy tym wyraźnie wskazać, że powyższe uregulowania i przyjęte zasady obowiązują od prawie dwudziestu lat i w ww. okresie nie były kwestionowane podczas corocznych kontroli wykonania budżetu przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli ani przez Ministerstwo Finansów, ani przez żaden inny organ. Informacje, zestawienia i wyjaśnienia dotyczące zadań i środków na wydatki informatyczne ujmowane w części 15/01, a następnie przenoszone do budżetów poszczególnych apelacji (15/02-15/12) zarówno w zakresie wydatków majątkowych, jak i bieżących, były przekazywane kontrolerom NIK w ramach corocznych kontroli wykonania budżetu w części 15 i nie były przedmiotem kontrowersji. Za niezrozumiałe, w żaden sposób nieuprawnione i niezgodne ze stanem faktycznym należy w tym kontekście uznać twierdzenia zgodnie z którymi „(...)zastrzeżenia do planowania wydatków majątkowych w części 15/01 (...) dotyczą przyjętego w Ministerstwie Sprawiedliwości sposobu ich planowania, który jest sprzeczny z obowiązującymi zasadami zarządzania środkami publicznymi. Środki w tej części zaplanowano bez zamiaru i możliwości dokonywania wydatków, a jedynie w celu późniejszego przeniesienia środków do innych części”.

Niezależnie od tego, że omawiane środki nie są pierwotnie planowane w ramach części odpowiadających poszczególnym apelacjom, w dalszym ciągu jednak pozostają to wydatki sądownictwa powszechnego, a nie Ministerstwa Sprawiedliwości, wobec czego nie jest zasadne wyodrębnienie w ewidencji księgowej Ministerstwa Sprawiedliwości operacji gospodarczych dotyczących wydatków ponoszonych przez sądy oraz płatności na rzecz sądów bezpośrednio z części 15/01.

Minister Sprawiedliwości jako dysponent części budżetu odpowiadającej sądom powszechnym, na podstawie § 3 ust. 5 pkt 10 rozporządzenia z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych⁶, został zobowiązany i zarazem upoważniony do inicjowania i wprowadzania działań organizacyjnych na rzecz optymalizacji wydatków

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1575

związanych z funkcjonowaniem sądów, w tym w zakresie efektywnych form zarządzania finansami, kadrami i majątkiem sądów oraz koordynowania i nadzorowania tych procesów.

Działania podejmowane w Ministerstwie Sprawiedliwości, czyli urzędzie utworzonym do obsługi Ministra Sprawiedliwości (dysponenta m.in. części 15 Sądy powszechne), m.in. przez Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych oraz Biuro Cyberbezpieczeństwa polegają m.in. na ujednocinaniu systemów informatycznych użytkowanych przez sądy powszechne, określaniu standardów tych systemów, wdrażaniu systemów centralnych czy też standaryzacji związanych z informatyzacją zakupów sądownictwa powszechnego, koordynowaniu i nadzorowaniu działań związanych z ww. obszarem. Centralne planowanie wydatków na zadania informatyczne (w części 15/01), a także zawieranie w uzasadnionych przypadkach umów centralnych na rzecz sądów powszechnych ma na celu zapobieganie sytuacji, w której w kilkuset jednostkach sądownictwa rozproszenie stosowanych rozwiązań w warstwie aplikacji i infrastruktury nie pozwalało w praktyce na skuteczną i sprawną informatyzację oraz optymalizację kosztów związanych z wdrażaniem, utrzymaniem i modyfikacjami narzędzi informatycznych.

Kwestionowane w Wystąpieniu pokontrolnym działania prowadzą w rezultacie do wydatkowania środków zabezpieczonych w budżecie dla sądów powszechnych w sposób korzystniejszy dla finansów publicznych (zapewnienie spójności obszaru IT, niższe koszty tworzenia, wdrożenia, eksploatacji i modyfikacji systemów informatycznych i odwracanie niekorzystnego zjawiska nadmiernego zróżnicowania stosowanych indywidualnych rozwiązań, jak miało to miejsce w przeszłości).

Prowadzi to zaś w prosty sposób do realizacji wydatków publicznych w sposób odpowiadający wymogom określonym w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, czyli w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, jak również w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że zgodnie z zaleceniami Najwyższej Izby Kontroli w zakresie wykonywania czynności ewidencjonowania zakupów w obszarze IT realizowanych centralnie, zostało wydane zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 października 2021 r. w sprawie wykonywania czynności związanych z ewidencjonowaniem

⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

składników majątku trwałego o charakterze informatycznym nabywanych centralnie na potrzeby sądownictwa powszechnego⁸. Na mocy wymienionego zarządzenia, Sąd Apelacyjny w Krakowie został ustanowiony sądem wykonującym czynności związane z rozliczaniem zrealizowanych centralnie zakupów informatycznych na rzecz sądów powszechnych oraz prowadzeniem ewidencji ilościowo-wartościowej i ewidencji księgowej zakupionych aktywów trwałych.

Zarządzenie ma na celu umożliwienie dokonywania rozliczeń zakupionego sprzętu i urządzeń informatycznych oraz licencji na potrzeby sądów powszechnych, które instalowane są w serwerowniach i na serwerach Ministerstwa Sprawiedliwości i właściwe ujęcie ich w księgach rachunkowych. Płatnikami umów mogą być sądy apelacyjne lub tylko Sąd Apelacyjny w Krakowie, rozliczający jednocześnie poniesione nakłady, również w przypadkach, w których stroną zamawiającą jest Ministerstwo Sprawiedliwości, z uwagi na konieczność koordynacji i standaryzacji rozwiązań na rzecz sądownictwa poprzez komórki nadzorujące procesy informatyzacji i cyberbezpieczeństwa w resorcie sprawiedliwości i sądownictwie powszechnym.

Nowo zawierane przez Ministra Sprawiedliwości lub osobę upoważnioną umowy na zadania informatyczne planowane centralnie, a finansowane z części 15 - Sądy powszechne, mają zawierać w komparycji lub preambule informację o zakupie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych na potrzeby sądownictwa powszechnego ewidencjonowanych w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie.

Umożliwienie korzystania Ministrowi Sprawiedliwości z zakupionego na potrzeby sądownictwa powszechnego majątku trwałego następuje na mocy stosownego porozumienia, zawartego pomiędzy Dyrektorem Sądu Apelacyjnego w Krakowie jako przekazującym zakupiony sprzęt i urządzenia informatyczne oraz licencje i Ministrem Sprawiedliwości reprezentowanym przez Dyrektora Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych jako korzystającym z przekazanego sprzętu, urządzeń informatycznych oraz licencji.

Zgodnie z art. 26 ustawy o rachunkowości, majątek trwały użytkowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości niebędący własnością jednostki, będzie inwentaryzowany według stanu na ostatni dzień każdego roku obrotowego drogą spisu z natury lub weryfikacji sald wykazanych w ewidencji pozabilansowej obcych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych z odpowiednimi dokumentami stanowiącymi podstawę zapisów

⁸ (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 2021 r. poz. 236)

na tych kontach, a wyniki inwentaryzacji będą przekazywane do Sądu Apelacyjnego w Krakowie, będącego ich właścicielem.

Przedstawiając powyższe należy jednocześnie wskazać, że niezależnie od dotychczas podjętych działań prowadzona jest dodatkowa analiza procesów planowania i realizacji zadań inwestycyjnych ujmowanych dotychczas w części 15/01, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na centralnie planowane zadania informatyczne, w celu ich optymalizacji.

Z poważaniem,

Z upoważnienia
Ministra Sprawiedliwości

Michał Woś
Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

6.8. Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Sprawiedliwości



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KBF.430.14.2021

Warszawa, 14 czerwca 2022 r.

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Sprawiedliwości do Informacji o wynikach kontroli *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Sprawiedliwości z 12 maja 2022 r. (pismo nr BM-VI.0910.10.2021) do Informacji o wynikach kontroli *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*.

Pragnę zauważyć, że pomimo iż Minister Sprawiedliwości zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego po kontroli P/21/009 *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe* przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości (pismo BM-VI.0910/10.2021 z dnia 9 grudnia 2021 r.), to nie zakwestionował przedstawionej i szczegółowo uzasadnionej w tym wystąpieniu negatywnej oceny planowania i wydatkowania środków w zakresie części 15/01 *Sądy Powszechne/ Ministerstwo Sprawiedliwości w latach 2019-2020*. Tym samym ustalenia kontroli w tym zakresie stały się ostateczne i uprawnione było ich zawarcie w Informacji o wynikach kontroli *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*.

Ze zdziwieniem przyjmuję więc stanowisko do wyżej wymienionej Informacji mające formę zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie stwierdzam, że ustalenia kontroli P/21/009 *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe* dotyczące planowania i wydatkowania środków w zakresie części 15/01 *Sądy Powszechne/ Ministerstwo Sprawiedliwości* zostały wykorzystane i zakwestionowane po raz kolejny w kontroli P/22/001 *Wykonanie zadań przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie budżetu sądów powszechnych w 2021 r.* przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości. Do tych ustaleń Minister Sprawiedliwości wniósł zastrzeżenia, które zostały przez Kolegium Najwyższej Izby oddalone.

Z powodu uprawomocnienia się wyników dwóch wyżej wymienionych kontroli bezsprzecznym jest fakt, że przyjęty w Ministerstwie Sprawiedliwości sposób planowania wydatków z części 15/01 *Sądy powszechne/ Ministerstwo Sprawiedliwości* jest nierzetelny, a uniemożliwienie dokonywania wydatków z tej części budżetu państwa i stosowanie odrębnych zasad w porównaniu z częściami dedykowanymi odpowiadającymi poszczególnym sądom apelacyjnym zaprzecza zasadzie przejrzystości finansów publicznych. Środki na wydatki zaplanowane w części 15/01 *Sądy powszechne/ Ministerstwo Sprawiedliwości*, pomimo przeniesienia ich do planów finansowych części 15/02-15/12 sądów apelacyjnych są wydatkowane na potrzeby Ministerstwa Sprawiedliwości, gdyż zakupione składniki majątkowe są dostarczane do siedziby Ministerstwa Sprawiedliwości, którego pracownicy dokonują odbiorów, a następnie są zarządzane i wykorzystywane przez Ministerstwo Sprawiedliwości do realizacji jednego z zadań tej jednostki, jakim jest prowadzenie rejestrów sądowych.

Cześć budżetowa 15/01 *Sądy powszechne/ Ministerstwo Sprawiedliwości* traktowana jest więc w Ministerstwie Sprawiedliwości jako rezerwa utworzona na poziomie dysponenta części 15 *Sądy powszechne*, a istotą tworzenia rezerw jest to, że są one ujmowane przejściowo i rozdysponowywane w trakcie roku, w miarę konkretyzowania się

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

zadań do realizacji. Pragnę zauważyć, że przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² przewidują możliwość zaplanowania środków na zadania, co do których na etapie planowania nie jest możliwe wskazanie jednostki realizującej poprzez ujęcie tych środków w rezerwach celowych, którymi dysponuje Minister Finansów. Obowiązujące przepisy prawa nie dopuszczają jednak możliwości tworzenia rezerw na poziomie dysponentów części innych niż wojewodowie. Wobec powyższego przyjęty w Ministerstwie Sprawiedliwości sposób planowania wydatków majątkowych w części 15/01 jest sprzeczny z obowiązującymi zasadami zarządzania finansami publicznymi, tym bardziej że na etapie planowania znana jest jednostka realizująca zadania i jest nią właśnie Ministerstwo Sprawiedliwości

Nie jest również prawdą, że zasady, którymi Minister Sprawiedliwości kierował się przy wykonaniu zadań w zakresie budżetu sądów powszechnych, nie były kwestionowane podczas wcześniejszych, corocznych kontroli wykonania budżetu przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku wyodrębnienia w ewidencji księgowej Ministerstwa Sprawiedliwości operacji gospodarczych dotyczących części odpowiadającej sądom powszechnym w księgach rachunkowych dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia, w tym dokonywania wydatków związanych z rejestrami sądowymi oraz nadzorem nad sądami ze środków części budżetowej 15/01 *Sądy powszechne/ Ministerstwo Sprawiedliwości*.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Banaś



² Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.