



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.06.2023

Pani  
Magdalena Rzeczkowska  
Minister Finansów  
Ministerstwo Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24  
[kbf@nik.gov.pl](mailto:kbf@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: MF)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>– Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r.;</li><li>– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r.</li></ul>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/4/2023 z 2 stycznia 2023 r.</li><li>2. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/1/2023 z 2 stycznia 2023 r.</li><li>3. Anna Pikuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/5/2023 z 2 stycznia 2023 r.</li><li>4. Jakub Czarnecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/6/2023 z 2 stycznia 2023 r.</li></ol> <p>(akta kontroli: tom I str. 1-8)</p>

# II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2022 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz ocena wykonania planu finansowego dysponenta III stopnia – centrali Ministerstwa Finansów w ramach tej części budżetu państwa.</p> <p>Celem kontroli było również dokonanie oceny wykonania w 2022 r. planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji (dalej także: Fundusz) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu.</p> <p>Ocenie w zakresie wykonania budżetu państwa w części 19 podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych;</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań;</li></ul>
--------------	--

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

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> (dalej także: ufp), w tym:
  - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
  - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Zakres kontroli

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

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych;
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad;
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 19 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia;
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych;
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia;
- analizy wybranej próby wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego;
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji;
- analizy stanu zobowiązań;
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań;
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań;
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

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

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu;
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań;
- gospodarowanie wolnymi środkami i obligacjami Skarbu Państwa przekazanymi Funduszowi;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

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

- analizy wykonania planu przychodów Funduszu;
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty oraz stanu zobowiązań;
- analizy realizacji kosztów, zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- szczegółowej analizy wybranej próby kosztów;

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań oraz stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących ich sporządzenia.

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

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

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego dysponenta III stopnia – centrali Ministerstwa Finansów w ramach tej części budżetu państwa, a także wykonanie w 2022 r. planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w części 19 wydatki zostały wykonane w 98,9% planu po zmianach. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 233 939,3 tys. zł, tj. 25,6% wydatków Ministerstwa Finansów realizowanych przez dysponenta I i III stopnia i 2,5% wydatków części 19, oraz realizację wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 3046,3 tys. zł, tj. 61,2% wydatków kontrolowanej jednostki i 7,3% wydatków części 19. Badaniem prawidłowości udzielania zamówień publicznych objęto trzy postępowania przeprowadzone przez kontrolowaną jednostkę, w ramach których w 2022 r. poniesiono wydatki w łącznej wysokości 2701,8 tys. zł.

Wydatki były ponoszone w granicach ustalonego planu finansowego. Objęte kontrolą wydatki zostały zrealizowane terminowo i na cele służące realizacji zadań jednostki. Z wyjątkiem nieprawidłowości dotyczących wydatków na zakup usług dystrybucji energii elektrycznej oraz zakup czasu antenowego, pozostałe skontrolowane wydatki zostały poniesione prawidłowo i z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, z uwagi na ich skalę, nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności. Wskazują jednak na potrzebę wzmocnienia nadzoru w obszarze wydatków.

NIK pozytywnie ocenia zmniejszenie stanu zobowiązań, w tym zobowiązań wymagalnych na koniec 2022 r., odpowiednio o 832,3 mln zł (o 59,6%) oraz 856,3 mln zł (99,5%) w porównaniu do stanu na koniec 2021 r., co wynikało z korzystnych rozstrzygnięć w ramach postępowań arbitrażowych prowadzonych przeciwko Polsce.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie łączne sprawozdania za 2022 r. dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe. Zostały one sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe centrali MF – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów<sup>4</sup> w sprawie: sprawozdawczości budżetowej<sup>5</sup>, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>6</sup>, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>7</sup>.

Zrealizowane zostały wnioski NIK sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. w części 19. Nadal aktualne pozostają dwa wnioski sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w latach poprzednich, odnoszące się do zaprzestania ujmowania w planie dysponenta środków na wydatki jednostek podległych oraz ujednolicenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców, jak i w przypadku ich potrącania z wynagrodzenia wykonawcy.

### **Fundusz Reprywatyzacji**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji. Szczegółowym badaniem objęto przychody w łącznej wysokości 4621,5 mln zł oraz dowody księgowe będące podstawą zapisów w ewidencji księgowej kosztów Funduszu o wartości 6502,7 mln zł. Dysponent Funduszu prawidłowo i terminowo regulował zobowiązania wynikające z prawomocnych wyroków sądowych, ostatecznych i prawomocnych decyzji Komisji do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja Reprywatyzacyjna) oraz zleceń składanych przez Prezesa Rady Ministrów w związku z realizacją umów inwestycyjnych dotyczących objęcia akcji/udziałów ze środków Funduszu oraz umów pożyczek udzielanych ze środków Funduszu. Stwierdzona nieprawidłowość w zakresie zawyżenia należności z tytułu odsetek za opóźnienie nie skutkowałą obniżeniem oceny wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że jakkolwiek koszty i rozchody Funduszu Reprywatyzacji ponoszone są na podstawie obowiązujących przepisów prawa, to od kilku lat w znaczącej większości nie są one związane z celem, do którego Fundusz został pierwotnie powołany, tj. zaspokajaniem roszczeń reprywatyzacyjnych. Decyzje o objęciu lub nabyciu akcji/udziałów oraz udzieleniu pożyczek ze środków Funduszu są podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów, a rola dysponenta Funduszu w tym zakresie ograniczona została w zasadzie do opiniowania wniosków i projektów umów oraz realizacji dyspozycji wypłaty środków. Realizacja w latach 2019-2022 ponad 90% wartości wszystkich zadań tego Funduszu<sup>8</sup> wynikała z decyzji Prezesa Rady Ministrów. Dlatego też Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę zmiany dysponenta tego Funduszu i ustanowienia nim Prezesa Rady Ministrów, a nie jak dotychczas – ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

---

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

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

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652).

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

<sup>8</sup> Udzielone pożyczki i koszty związane z objęciem lub nabyciem akcji w 2019 r. wyniosły 1656,2 mln zł (93,1% wartości zrealizowanych zadań), w 2020 r. – 900 mln zł (92,2%), w 2021 r. – 1967,4 mln zł (97,4%), a w 2022 r. – 7042,9 mln zł (99,4%).

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Dochody budżetowe – analiza porównawcza

Opis stanu faktycznego

Dochody w części 19 w 2022 r. wyniosły 4 058 104 tys. zł i były o 3 726 688,6 tys. zł (o 1124,5%) wyższe od dochodów roku ubiegłego oraz o 3 962 303 tys. zł (o 4136%) wyższe od dochodów prognozowanych.

W kwocie zrealizowanych dochodów największy udział miały dochody z tytułu odsetek<sup>10</sup> (3 944 273 tys. zł), które stanowiły 97,2% dochodów tej części budżetowej. Na pozostałą kwotę 113 831 tys. zł składały się w szczególności wpływy z: grzywien i kar od osób prawnych i jednostek organizacyjnych (§ 0580 – 26 673,3 tys. zł); opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne (§ 0620 – 22 730,8 tys. zł); opłat i kosztów sądowych (§ 0630 – 16 198,1 tys. zł); z różnych dochodów (§ 0970 – 16 225,5 tys. zł) oraz z różnych opłat (§ 0690 – 10 276 tys. zł).

Największy wzrost dochodów w stosunku do roku 2021 dotyczył wpływów z tytułu odsetek (o 3 683 916,1 tys. zł), grzywien i kar od osób prawnych i jednostek organizacyjnych (o 24 144,5 tys. zł), opłat za zezwolenia, akredytacje i opłaty ewidencyjne (o 16 595,1 tys. zł) oraz opłat i kosztów sądowych (o 12 159,8 tys. zł). Zmniejszeniu uległy wpływy z różnych opłat (o 3 219,6 tys. zł) oraz różnych dochodów (o 9 111,3 tys. zł).

(akta kontroli: tom V str. 7-10, 21-23, 512-519, plik – 058)

Zrealizowane w 2022 r. dochody centrali Ministerstwa Finansów stanowiły 99,3% łącznych dochodów części 19 i wyniosły 4 027 676,4 tys. zł. Były one o 3 724 524,2 tys. zł (o 1228,6%) wyższe od dochodów wykonanych w 2021 r. i wyższe o 3 953 088,4 tys. zł od dochodów prognozowanych (o 5299,9%).

Najwyższe dochody wynikały z wpływów z tytułu odsetek (3 942 852,6 tys. zł), co stanowiło 97,9% ogólnej kwoty zrealizowanych dochodów. Na pozostałą kwotę dochodów w wysokości 84 823,8 tys. zł składały się m.in. wpływy z: grzywien i kar od osób prawnych i jednostek organizacyjnych (26 673,3 tys. zł), opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne (22 730,8 tys. zł), opłat i kosztów sądowych (11 890,3 tys. zł) oraz różnych dochodów (13 492,5 tys. zł).

Zwiększeniu w stosunku do dochodów wykonanych w 2021 r. uległy wpływy z: tytułu odsetek o 3 682 904,6 tys. zł (o 1416,8%), grzywien i kar od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych o 24 147,4 tys. zł (o 956%), opłat za zezwolenia, akredytacje i opłaty ewidencyjne o 16 595,1 tys. zł (o 270,5%) oraz opłat i kosztów sądowych o 11 787,9 tys. zł (o 11 509,2%).

(akta kontroli: tom V str. 127, 149-150, 512-519, plik – 057)

Wyższe od prognozowanych dochody dotyczyły w szczególności wpływów z tytułu odsetek o 3 906 839,6 tys. zł (o 10 848,4%), grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i jednostek organizacyjnych o 25 889,3 tys. zł (o 3302,2%) oraz opłat i kosztów sądowych o 11 890,3 tys. zł.

Wzrost wpływów z tytułu odsetek w stosunku do roku 2021, jak i wpływów prognozowanych na 2022 r. wynikał głównie ze wzrostu stóp procentowych. Przez większość 2021 r. stopy procentowe były na niskim poziomie, w tym stopa referencyjna wynosiła 0,1% do 6 października 2021 r., a stopa depozytowa 0,0% do 3 listopada 2021 r. W 2022 r. nastąpił znaczny wzrost wysokości stóp

<sup>9</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> § 092 – wpływy z pozostałych odsetek.

procentowych, w tym stopa referencyjna wzrosła z 1,75% do 6,75%, a stopa depozytowa z 1,25% do 6,25%.

Szacowanie dochodów z tytułu oprocentowania lokat terminowych zostało ustalone w oparciu o historyczne, średnie stany lokat, stopy procentowe obowiązujące w momencie planowania oraz prognozowane stopy procentowe wynikające z „Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych” (0,1%). Ostatecznie oprocentowanie lokat siedmiodniowych, zgodnie z przedłożonymi raportami, wyniosło w 2022 r. od 1,75% (1 stycznia 2022 r.) do 6,75% (od 8 września 2022 r.) i dlatego dochody od ww. lokat uległy znacznemu zwiększeniu.

Dochody z tytułu odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach pomocniczych w związku z konsolidacją środków publicznych zostały oszacowane na podstawie danych historycznych stanu tych środków z poprzednich lat. Oprocentowanie oparte zostało na stopie referencyjnej i depozytowej. Na etapie planowania przyjęto poziom oprocentowania w wysokości 0,05%. W 2022 r. stopa oprocentowania środków pochodzących z rachunków podlegających konsolidacji wyniosła średniorocznie 4,7%, a w 2021 r. – 0,15%.

Wzrost dochodów z tytułu grzywien i kar pieniężnych spowodowany był wzrostem wysokości kar nałożonych m.in. przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, których wysokość w momencie sporządzania prognozy dochodów nie jest znana, a wysokość kar uzależniona jest od przesłanek określonych w przepisach prawa.

Na wzrost dochodów z tytułu kosztów postępowania sądowego wpłynęło głównie zakończenie międzynarodowego postępowania arbitrażowego, w wyniku którego zrealizowane zostały dochody z tego tytułu.

Wzrost dochodów z tytułu udzielonych zezwoleń i koncesji, w stosunku do 2021 r., wynikał z większej liczby wygasających w 2022 roku koncesji na prowadzenie kasyn gry, większej liczby wniosków o zezwolenie na prowadzenie zakładów wzajemnych oraz zwiększonej kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia opłat<sup>11</sup>. W 2022 r. udzielono dodatkowo jednej koncesji na prowadzenie kasyna, która nie została ujęta w planie dochodów<sup>12</sup>. Dochody zostały zrealizowane w wysokości o 5288,8 tys. zł (o 30,3%) wyższej od prognozowanego poziomu dochodów.

Zmniejszenie dochodów z tytułu różnych opłat wynikało głównie z mniejszej niż w 2021 r. liczby wniosków podmiotów zainteresowanych procedurą porozumień cenowych, a z tytułu różnych dochodów z nieregularnego wpływu środków wynikających z umów z koncernami tytoniowymi, które są uzależnione od wielkości ujawnień przemycanych wyrobów tytoniowych.

Na koniec 2022 r. w części 19 należności z tytułu dochodów budżetowych wyniosły, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27, 288 158,9 tys. zł i były niższe od należności na koniec 2021 r. o 15 139,8 tys. zł (5%), a zaległości wyniosły 281 155,1 tys. zł i były wyższe od zaległości na koniec ubiegłego roku o 7683,9 tys. zł (o 2,8%).

Na kwotę należności złożyły się głównie należności z tytułu odsetek o wartości 132 671,2 tys. zł (46% ogółu należności) oraz należności z tytułu różnych dochodów w kwocie 101 559,6 tys. zł (35,2%).

<sup>11</sup> Różnica w opłacie za udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna w wyniku wzrostu kwoty bazowej o 527,01 zł wyniosła 168,6 tys. zł; łączny wzrost dochodów spowodowany wzrostem kwoty bazowej wyniósł 1517,8 tys. zł.

<sup>12</sup> W lokalizacji, w której przed 2022 r. nie było prowadzone kasyno z uwagi na brak zainteresowania ze strony oferentów (1847,7 tys. zł).

Największy udział w kwocie zaległości wynikał również z należności z tytułu odsetek (132 157,3 tys. zł, tj. 47% ogółu zaległości) oraz należności z różnych dochodów (101 080,6 tys. zł, tj. 36%).

Należności na 31 grudnia 2022 r., wykazane w sprawozdaniu Rb-27 centrali Ministerstwa Finansów, wyniosły 23 461,1 tys. zł i były niższe o 22 041,2 tys. zł (o 48,4%) od należności na koniec ubiegłego roku. Zaległości na koniec 2022 r. wyniosły 17 769,6 tys. zł i były wyższe o 558,4 tys. zł (o 3,2%) od zaległości na koniec 2021 r.

Należności dotyczyły głównie odsetek (8686,4 tys. zł, tj. 37% wszystkich należności), należności z tytułu najmu i dzierżawy (5609,5 tys. zł; 23,9%), grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i jednostek organizacyjnych (3876,5 tys. zł; 16,5%) oraz kar i odszkodowań z tytułu umów (2240,8 tys. zł, tj. 9,6%).

Na kwotę zaległości składały się należności z tytułu odsetek (8317,7 tys. zł, tj. 46,8% wszystkich zaległości) oraz opłat za najem i dzierżawę składników majątkowych Skarbu Państwa (5557,2 tys. zł; 31,3%).

Największy spadek należności w centrali Ministerstwa Finansów dotyczył należności z tytułu opłat i kosztów sądowych (o 10 642,4 tys. zł; o 97,4%) w związku z wykonaniem dochodów wynikających z zakończenia postępowania arbitrażowego. Zmniejszenie należności spowodowało jednocześnie wzrost dochodów z tego tytułu.

Zmniejszenie należności z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950 – o 6966,6 tys. zł; o 76,8%) oraz odsetek (§ 0920 – o 7119,3 tys. zł; o 45,1%) wynikało głównie z zawartej 24 sierpnia 2022 r. ugody skutkującej zmniejszeniem należności w § 0950 o 7179,1 tys. zł oraz § 0920 o 8135,3 tys. zł. Ugoda sądowa została zawarta ze spółką kapitałową w upadłości układowej.

Jednocześnie wzrosły należności z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych o kwotę 2876,1 tys. zł (o 287,5%) w związku z nałożeniem kary w wysokości 2950 tys. zł, na podstawie ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>13</sup>.

(akta kontroli: tom V str. 313-320, 489-496, 523-533, 512-519,  
pliki – 017, 018, 024, 091, 096, 097)

Wniosek pokontrolny dotyczący niezwłocznego ustalania należności i podejmowania kolejnych czynności na podstawie zarządzenia nr 49 w sprawie zasad postępowania w Ministerstwie Finansów przy ustalaniu oraz dochodzeniu należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, sformułowany w związku z kontrolą wykonania budżetu państwa w 2021 r., został zrealizowany. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna, podejmowane są kolejne czynności na podstawie zarządzenia nr 49. W Ministerstwie Finansów trwają zaawansowane prace nad projektem nowego zarządzenia w tym zakresie, który obejmuje, oprócz ustalania i dochodzenia należności cywilnoprawnych, również procedurę udzielania ulg w spłacie tych należności.

(akta kontroli: tom I str. 9-15)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>13</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 593, ze zm.



## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2022 r. w części 19 wyniosły 9 175 620,6 tys. zł, co stanowiło 102,2% kwoty planowanej w ustawie budżetowej<sup>14</sup> oraz 98,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2021 r. wydatki wzrosły o 361 420,5 tys. zł (4,1%).

Na wzrost ten miały wpływ głównie wydatki z tytułu przekazania środków do Krajowego Funduszu Drogowego (135 118,2 tys. zł) jako rekompensaty braku wpływów w związku z obniżeniem wysokości stawek opłaty elektronicznej za przejazd kilometra drogi krajowej lub jej odcinka w okresie od 1 października do 31 grudnia 2021 r. oraz wzrost w porównaniu do roku poprzedniego o 277 125,9 tys. zł wydatków związanych z realizacją programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”. W 2022 r. nie zrealizowano natomiast wydatków w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”. W roku 2021 wydatki te wyniosły 37 082,7 tys. zł. Ministerstwo zrealizowało w trakcie roku 2022 zapotrzebowanie Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej także: BGK) na wypłaty z gwarancji w wysokości 25 038,8 tys. zł, ale w wyniku ostatecznego rozrachunku z beneficjentami programu Bank zwrócił do Ministerstwa powyższą kwotę<sup>15</sup>.

Największe wydatki zrealizowane w 2022 r. dotyczyły wydatków bieżących jednostek budżetowych, które wyniosły 8 387 808,1 tys. zł i były o 2,4% i 0,8% niższe odpowiednio od kwoty planowanej w ustawie budżetowej i planie po zmianach. W porównaniu do 2021 r. wydatki te wzrosły o 2,3%, tj. o 188 722,2 tys. zł. Wzrost ten spowodowany był głównie zwiększeniem wydatków bieżących związanych z realizacją programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2022-2022” (dalej także: program wieloletni) o 219 708,5 tys. zł.

Wydatki majątkowe w 2022 r. wyniosły 432 862,7 tys. zł i w porównaniu do ustawy budżetowej były wyższe o 170,8%, zaś do planu po zmianach były niższe o 5,6%. W porównaniu do 2021 r. wydatki te wzrosły o 4,6%.

Główną przyczyną zwiększenia planu wydatków majątkowych w porównaniu do kwoty w ustawie budżetowej było ich zwiększenie środkami z rezerw celowych na realizację ww. programu wieloletniego.

Wydatki na wypłatę dotacji i subwencji w 2022 r. wyniosły 291 882,4 tys. zł i stanowiły 180,5% środków zaplanowanych na ten cel w ustawie budżetowej i były niższe o 0,4% od planu po zmianach. W porównaniu do 2021 r. wydatki te wzrosły o 109,2%, tj. o 152 341,5 tys. zł. Głównym powodem wzrostu faktycznie zrealizowanych wydatków w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2022 i wydatków zrealizowanych w 2021 r. było, jak wskazano powyżej, przekazanie środków do Krajowego Funduszu Drogowego.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2022 r. wyniosły 63 067,5 tys. zł i były niższe w porównaniu do planu z ustawy budżetowej o 4,8%, a do planu po zmianach o 2,9%. Wydatki na realizację świadczeń wzrosły o 2,3%, tj. 1442,8 tys. zł w porównaniu do wykonanych w 2021 r.

(akta kontroli: tom VI str. 70-83; tom VII str. 468, 533, 446-447; tom VIII str. 5-134, 139, 227-246, 362-369, 373-375)

<sup>14</sup> Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 270).

<sup>15</sup> W myśl § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2010 r. poz. 1718) uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w tym samym roku budżetowym zmniejszają wykonanie planowanych wydatków w tym roku budżetowym.

Wydatki budżetu państwa poniesione na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Finansów – centrali MF – stanowiły 7% wydatków części 19 i wyniosły 645 337,7 tys. zł. Wydatki te stanowiły 48% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2022 oraz 94,2% planu po zmianach. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki były niższe o 3,9%.

Największe wydatki zrealizowane w 2022 r. dotyczyły wydatków bieżących jednostek budżetowych, które wyniosły 637 303,7 tys. zł i były o 52,1% i 5,2% niższe odpowiednio od kwoty planowanej w planie finansowym i planie po zmianach. Zmniejszenie wydatków było spowodowane głównie niewykonaniem planowanych wydatków w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”. W porównaniu do 2021 r. wydatki bieżące zmniejszyły się o 3%, tj. o 19 916,4 tys. zł.

Wydatki majątkowe w 2022 r. wyniosły 6408,9 tys. zł i w porównaniu do planu finansowego i planu po zmianach były niższe odpowiednio o 41,1% i 40,5%. W porównaniu do 2021 r. wydatki te zmniejszyły się o 48,8%. Główną przyczyną niezrealizowania planu wydatków majątkowych oraz mniejszego niż w roku poprzednim wykonania wydatków było niewypłacenie w 2022 r. wynagrodzenia wykonawcy dwóch zadań w związku z nienależytym wykonaniem umowy.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2022 r. wyniosły 1625,1 tys. zł i były niższe w porównaniu do planu finansowego o 13,7%, a do planu po zmianach o 9,6%. Wydatki na realizację świadczeń w porównaniu do wykonanych w 2021 r. wzrosły o 5,4%.

(akta kontroli: tom VII str. 446-447; tom VIII str. 135, 140, 257)

Nadal aktualny pozostaje wniosek NIK sformułowany po wcześniejszych kontrolach wykonania budżetu państwa, dotyczący zaprzestania utrzymywania środków w planie dysponenta części, zamiast ujmowania ich w planach jednostek podległych. W ciągu 2022 r. przekazano z planu wydatków dysponenta części do planu wydatków dysponentów niższego stopnia kwotę 7496,8 tys. zł. Przekazana kwota była niższa niż w roku poprzednim (8241,9 tys. zł). Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że Ministerstwo Finansów kontynuuje działania podjęte w latach poprzednich w kierunku ograniczenia zjawiska utrzymywania środków w planie dysponenta części 19 na poziomie Ministerstwa Finansów na rzecz ujmowania ich w docelowych planach podległych jednostek. W roku 2022 na poziomie Ministerstwa Finansów pozostawiono środki w kwocie 7305 tys. zł, których ujęcie w planach poszczególnych jednostek podległych nie było możliwe na etapie planowania, tzn. środki na wydatki o charakterze incydentalnym, trudne do przewidzenia, które były rozdysponowywane w trakcie roku w razie wystąpienia potrzeb w jednostkach podległych – środki te w pełnej wysokości zostały przekazane do planów dysponentów niższego stopnia z przeznaczeniem w szczególności na naprawy, remonty, odtworzenia mienia jednostek, odprawy pośmiertne oraz dodatkowe potrzeby jednostek. Działania te miały na celu efektywne dysponowanie wydatkami części 19, bez zbędnego angażowania Ministra Finansów. W ramach budżetu dysponenta części 19 zaplanowano środki dotyczące Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (279 tys. zł), które w trakcie roku budżetowego były rozdysponowane do poszczególnych jednostek (niewykorzystana kwota w wysokości 87,2 tys. zł została zablokowana).

(akta kontroli: tom VII str. 286-288, tom VIII str. 51, 377-378)

NIK w dalszym ciągu zwraca uwagę, iż powyższe wydatki powinny być, w miarę możliwości, planowane przez jednostki podległe. Ewentualne niedobory środków w trakcie roku powinny być uzupełniane w sposób przewidziany w ustawie o finansach publicznych, w tym poprzez dokonywanie odpowiednich zmian w planie finansowym jednostek podległych. Środki na zadania jednostek podległych mogą być

ujmowane wyłącznie w ich planach finansowych lub w części 83 – Rezerwy celowe, w przypadku gdy na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy dysponent nie jest w stanie określić, które jednostki będą ostatecznie realizowały dane wydatki. Wydatki na wynagrodzenia w części 19 budżetu państwa<sup>16</sup> w 2022 r. wyniosły 6 264 953,3 tys. zł i były wyższe o 489 210,7 tys. zł (o 8,5%) niż w 2021 r. Zrealizowane wydatki były o 152 204 tys. zł, tj. o 2,5%, wyższe niż plan po zmianach. Spowodowane to było wypłaceniem w 2022 r. pracownikom państwowej sfery budżetowej, o których mowa w art. 5 pkt 1 lit. a i d oraz pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>17</sup>, z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, wynagrodzeń w postaci specjalnych dodatków motywacyjnych w wysokości 158 935,4 tys. zł ze środków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2021<sup>18</sup>.

(akta kontroli: tom VII str. 412, 414-415, 442-444)

Wzrost wydatków wynikał ze zwiększenia planu wydatków na wynagrodzenia pracowników i uposażenia funkcjonariuszy środkami z rezerw celowych części 83 budżetu państwa w wysokości 238 183,8 tys. zł, w tym z przeznaczeniem na realizację zadania *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach KAS* w ramach programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” – 129 459,1 tys. zł, wypłatę wynagrodzeń prowizyjnych dla pracowników izb administracji skarbowej i urzędów skarbowych – 44 000 tys. zł, sfinansowanie wynagrodzeń dla pracowników Centrum Informatyki Resortu Finansów, utrzymujących kluczowe dla resortu finansów systemy informatyczne, które wspierają odbudowę dochodów budżetu państwa – 19 854,4 tys. zł.

(akta kontroli: tom VI str. 275-282, 294, 318)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 8498,9 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2021 o 7,4% (o 587,4 zł). Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wystąpił we wszystkich grupach zatrudnienia. Największy wzrost dotyczył grupy osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i wyniósł 56,5%. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego w sprawie wzrostu wynagrodzeń w tej grupie osób wynika, że spowodowane to było wypłatami z tytułu nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w łącznej wysokości 216,8 tys. zł oraz wybraniem przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów od 1 września 2021 r. możliwości pobierania wynagrodzenia jak dla Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, w wyniku powołania go na to stanowisko od 18 stycznia 2021 r.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1533, ze zm.

<sup>18</sup> W myśl art. 20a ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535, ze zm.) środki z dodatkowego funduszu motywacyjnego, o którym mowa w art. 46a ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400, ze zm.), które nie będą wydatkowane przez dysponentów części budżetowych w pełnej wysokości w 2021 r., stanowią wydatki budżetu państwa, do których nie stosuje się przepisu art. 181 ust. 1 upf, i mogą być wydatkowane na specjalne dodatki motywacyjne do dnia 30 listopada 2022 r.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 11f i art. 11g ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (dalej: uoppoift), w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 624). W myśl art. 11g ust. 1 zd. 1 uoppoift Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF) może być sekretarzem stanu albo podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym Ministra Finansów. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe osobie zajmującej kierownicze stanowisko państwowe, która pełni również inną funkcję, przysługuje jedno, wybrane przez nią wynagrodzenie przewidziane w przepisach niniejszej ustawy bądź w odrębnych przepisach. Przepisy art. 11a-11g uoppoift zostały dodane na mocy

W pozostałych grupach wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wyniósł: 19,1% w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń; 12,3% w grupie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy; 7,8% w grupie członków korpusu służby cywilnej oraz 2,9% w grupie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej .

(akta kontroli: tom VII str. 412; tom VIII str. 324-325)

Przeciętne zatrudnienie w części 19 w 2022 r. wyniosło 61 429 osób i w porównaniu do 2021 r. zwiększyło się o 592 osoby, tj. o 1%. Największy wzrost zatrudnienia wystąpił w izbach administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi o 471 osób, tj. o 0,9%, i w Ministerstwie Finansów o 89 osób, tj. o 3,3%. Wzrost zatrudnienia w Ministerstwie Finansów spowodowany był przeniesieniem pracowników z Izby Administracji Skarbowej do realizacji zadań wymagających specyficznej wiedzy merytorycznej, potrzebą wzmocnienia kadrowego realizacji zadań kontynuowanych oraz nałożeniem na Ministra Finansów nowych zadań, m.in.: prowadzenia centralnego rejestru umów jednostek sektora finansów publicznych, realizacji zadania „Implementacja zmian w przepisach prawa polskiego i prawie Unii Europejskiej”.

Zwiększenie zatrudnienia wystąpiło również w jednostkach Krajowej Informacji Skarbowej o 18 osób (1,7%), Krajowej Szkole Skarbowości o dziewięć osób (4,9%) i Instytucie Finansów o osiem osób (133,3%).

Zwiększenie przeciętnego zatrudnienia wystąpiło wśród funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej o 4,2% (438 osób), członków korpusu służby cywilnej o 0,3% (143 osoby), pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 0,4% (11 osób) i wśród osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe o jedną osobę (20%).

(akta kontroli: tom VII str. 276-286, 412)

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że wzrost zatrudnienia w przypadku funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej był spowodowany m.in. przekształceniem etatów dla członków korpusu służby cywilnej (270 etatów) na etaty dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz obsadzeniem wakujących stanowisk dla członków korpusu służby cywilnej (81 etatów) i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (257 etatów).

(akta kontroli: tom VII str. 276-286)

W Ministerstwie Finansów w 2022 r. realizowano cztery umowy zlecenia (z czterema osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Ministerstwa), z tego dwie obejmujące okres realizacji od trzech do sześciu miesięcy, na które poniesiono łączne wydatki w wysokości 30,2 tys. zł, jedną zrealizowaną w okresie siedmiu miesięcy z całkowitym wynagrodzeniem 20,2 tys. zł i jedną w okresie 11,5 miesięcy z całkowitym wynagrodzeniem 75,1 tys. zł, dotyczącą wsparcia w prowadzeniu spraw w przedmiocie udzielania ulg w spłacie należności.

W 2022 r. w Ministerstwie Finansów zrealizowano siedem umów o dzieło z ośmioma osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Ministerstwa, na które wydatkowano 63,9 tys. zł, w tym dwie umowy z jedną osobą na opracowanie opinii prawnej w związku z prowadzeniem postępowań sądowych za łączną kwotą 38,9 tys. zł.

W 2022 r. w Ministerstwie Finansów nie zawarto i nie wydatkowano środków z tytułu innych umów cywilnoprawnych, których przedmiotem jest świadczenie pracy przez osoby fizyczne na rzecz jednostki, w tym na tzw. wynajem personelu.

(akta kontroli: tom VII str. 312, 317)

---

ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, która w art. 25 stanowi, iż osoba zajmująca stanowisko GIIF w dniu wejścia w życie tej ustawy (tj. 21 sierpnia 2021 r.) z tym dniem rozpoczyna sześcioletnią kadencję GIIF.

Plan wydatków części 19 zwiększono w trakcie roku z rezerw celowych o kwotę 1 098 283,1 tys. zł. W wyniku wniosków dysponenta części o korektę przyznaných środków Minister Finansów zmniejszył środki z rezerw celowych o 63 895,8 tys. zł. W następstwie powyższych zmian plan wydatków części 19 został ostatecznie zwiększony środkami z rezerw celowych o 1 034 317,3 tys. zł, w tym na realizację programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” o 554 079,2 tys. zł.

Otrzymane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w kwocie 946 385,1 tys. zł (91,5%). Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że niezrealizowanie wydatków było spowodowane głównie niższą niż zakładano wartością najkorzystniejszej oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia, unieważnieniem postępowania o udzielenie zamówienia, a w przypadku środków na wynagrodzenia, w związku z trwającymi procesami rekrutacyjnymi bądź wynikającymi z sytuacji związanych ze świadczeniem pracy.

(akta kontroli: tom VI str. 264-271, 275-286)

Plan dysponenta III stopnia – centrali MF zwiększono w trakcie roku środkami z rezerw celowych w wysokości 24 996 tys. zł, które zostały wykorzystane w 93,2%. Szczegółowym badaniem objęto zwiększenia planu wydatków centrali MF środkami z rezerw celowych na kwotę 3274,2 tys. zł, co stanowiło 13,1% kwoty zwiększeń planu kontrolowanej jednostki.

W wyniku badania stwierdzono, że po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu dysponent dokonywał zmian planu wydatków dysponenta III stopnia centrali MF.

W ramach badanej próby, z otrzymanych środków, zrealizowano wydatki w wysokości 2060,1 tys. zł. Wydatki zostały zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem. Niezrealizowanie wydatków spowodowane było, jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości, prowadzonym procesem rekrutacyjnym nowych pracowników, niższą niż zakładano ceną najkorzystniejszej oferty w zrealizowanym zamówieniu i niewypłaceniem wynagrodzenia wykonawcy w związku z nienależytą realizacją umowy.

Minister Finansów, na wniosek dysponenta części 19, skorygował decyzje zwiększające plan wydatków dysponenta III stopnia – centrali MF, pomniejszając przyznane pierwotnie środki rezerw celowych o 484,3 tys. zł. Ponadto dysponent części 19 wydał decyzje blokujące niewykorzystane środki w wysokości 548,8 tys. zł.

(akta kontroli: tom VI str. 81-85, 289-685; tom VII str. 1-270; tom VIII str. 159-162)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu państwa na rok 2022 na łączną kwotę 775 930 tys. zł (169 decyzji). Kwota zablokowanych środków była o 709,2 % wyższa niż w roku poprzednim (95 884 tys. zł). Wzrost ten był spowodowany głównie zablokowaniem niezrealizowanych wydatków w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK” w wysokości 666 796,2 tys. zł. Nie blokowano środków w związku ze stwierdzoną niegospodarnością w jednostkach podległych, tj. na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Z powyższych decyzji, 105 dotyczyło niewykorzystanych środków otrzymanych z rezerw celowych na kwotę 77 346,8 tys. zł. Decyzje o blokadzie planowanych wydatków podejmowano w znacznej większości dopiero w grudniu 2022 r., kiedy wydano 156 decyzji na kwotę 107 351 tys. zł.

(akta kontroli: tom VII str. 446-533, 545-548; tom VIII str. 148, 154-157, 209)

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że decyzje o blokadzie planowanych wydatków w 2022 r. były spowodowane również oszczędnościami pojawiającymi się w trakcie roku, a także nagłymi okolicznościami oraz innymi zdarzeniami trudnymi do przewidzenia na etapie planowania lub w trakcie

wykonywania budżetu. Blokady wydatków wynikały z niewykorzystania środków zaplanowanych w 2022 r., głównie na skutek trudnej sytuacji wykonawców lub brakiem możliwości wykonania przez nich usług zgodnie z przyjętym harmonogramem; problemów z dostępnością na rynku komponentów, części do produkcji urządzeń oraz materiałów budowlanych; braku możliwości wyboru wykonawcy usług w przetargach. Powyższe problemy były przede wszystkim skutkiem zmieniającej się sytuacji polityczno-gospodarczej w 2022 r., spowodowanej trwającym do maja 2022 r. stanem epidemii oraz rozpoczęciem w lutym 2022 r. inwazji Rosji na Ukrainę. Podjęcie decyzji w sprawie blokad wydatków nie miało wpływu na ograniczenie i realizację istotnych zadań resortu finansów.

(akta kontroli: tom VIII str. 184-186)

Do szczegółowego badania wybrano 13 decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 710 559,6 tys. zł (91,6% zablokowanych wydatków przez dysponenta części 19). W wyniku badania stwierdzono, że decyzje o dokonaniu blokad dysponent części podjął najpóźniej do sześciu dni od otrzymania informacji o możliwości dokonania blokady.

(akta kontroli: tom VIII str. 166-180, 189-192, 194-222)

Minister Finansów, działając na podstawie przepisów ustawy o COVID-19<sup>20</sup>, dokonał 22 grudnia 2022 r. zmniejszenia planu wydatków części 19 o kwotę wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 upf w wysokości 736 683,5 tys. zł. Środki te przeniesiono do rezerwy celowej poz. 80 pn. „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”. Z ustaleń kontroli wynika, że powyższe zmniejszenie zablokowanych wydatków nie miało negatywnego wpływu na realizację zadań dysponenta części 19 i jednostek podległych.

Prezes Rady Ministrów w 2022 r. nie polecił dysponentowi części 19 dokonania dodatkowej wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli: tom II str. 1-69; tom VIII str. 142-146, 151)

## **Dotacje i subwencje**

Zrealizowane w 2022 r. w części 19 wydatki na dotacje i subwencje wyniosły łącznie 291 882,4 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach oraz 209,2% wydatków zrealizowanych w 2021 r. Szczegółowym badaniem, pod kątem prawidłowości udzielania dotacji oraz sprawowanego przez dysponenta części nadzoru i kontroli nad ich wykorzystaniem, objęto trzy dotacje oraz przekazanie przez Ministra Finansów środków na sfinansowanie wpłaty do Krajowego Funduszu Drogowego na łączną kwotę 196 470,5 tys. zł (67,3% zrealizowanych wydatków na dotacje i subwencje w części 19). Doboru próby dokonano w sposób celowy z populacji stanowiącej wydatki w grupie dotacje i subwencje. Kontrolą objęto:

1. Dotację celową dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (dalej także: KSAP) na zadanie polegające na organizacji (przygotowaniu) i przeprowadzeniu działań rozwojowych w postaci szkolenia dla kadry zarządzającej w Ministerstwie Finansów (dyrektorów, zastępców dyrektorów, naczelników i innych osób

<sup>20</sup> Na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.), w związku z art. 69 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.), Prezes Rady Ministrów pismem z 19 grudnia 2022 r. polecił Ministrowi Finansów utworzenie nowej rezerwy celowej z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i przeniesienie do tej rezerwy kwot wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W części 83 Rezerwy celowej została utworzona nowa rezerwa celowa poz. 80 pn. „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”, na realizację niezbędnych wydatków związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

kierujących zespołami). Umowa dotacji na kwotę 216,6 tys. zł spełniała warunki określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych. Kwota otrzymanej dotacji została wykorzystana w całości (100% planowanej kwoty). W wyniku kontroli stwierdzono, że złożone przez KSAP 30 sierpnia 2022 r. sprawozdanie z rozliczenia dotacji zostało zatwierdzone przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego (dalej: Dyrektor BDG) 30 września 2022 r., tj. jeden dzień po terminie. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 152 ust. 2 upf, który stanowi, iż zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II str. 77-79, 150-233; tom IV str. 307-330, pliki – 80-167)

2. Dotację celową dla Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego na przyjmowanie, przetwarzanie i analizę danych dotyczących przewozów towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi<sup>21</sup>. Umowa dotacji na kwotę 2371,4 tys. zł spełniała warunki określone w art. 150 upf. W 2022 r. ze środków dotacji wykorzystano 2326,3 tys. zł (98,1% planowanej kwoty). W wyniku kontroli stwierdzono, że Instytut Łączności dokonał:
  - zwrotu niewykorzystanych środków w wysokości 45,1 tys. zł, w terminie określonym w art. 150 pkt 5 upf;
  - rozliczenia rzeczowo-finansowego, które zostało 7 lutego 2023 r. zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu Zwalczania Przesiępczości Ekonomicznej, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Ministra Finansów, w terminie określonym w art. 152 ust. 2 upf.

Przekazanie dotacji nastąpiło w dwóch transzach, w ustalonych w § 2 ust. 2 umowy wysokościach i terminach, przy czym II transza dotacji w wysokości 790,5 tys. zł została zrealizowana 31 października 2022 r. (umowa dotacji zawierała zastrzeżenie, iż przekazanie II transzy dotacji nastąpi do 30 września 2022 r. po przyjęciu przez Ministerstwo Finansów sprawozdania częściowego rzeczowo-finansowego za miesiące styczeń-sierpień 2022 r.).

Zastępcza Dyrektora Departamentu Zwalczania Przesiępczości Ekonomicznej poinformował, że zgodnie z § 2 ust. 6 umowy dotacji dla Instytutu Łączności, wypłata zaplanowanej II transzy mogła nastąpić do 30 września 2022 r., pod warunkiem przyjęcia przez Ministerstwo Finansów sprawozdania częściowego rzeczowo-finansowego za miesiące styczeń-sierpień 2022 r., które wpłynęło do Ministerstwa 19 września 2022 r. Z uwagi na konieczność weryfikacji sprawozdania, II transza nie została wypłacona przed 30 września 2022 r. Ministerstwo Finansów poinformowało Instytut Łączności o warunkach wypłaty i braku jej realizacji w terminie wskazanym w § 2 ust. 2 pkt 2 umowy, jak również o zatwierdzeniu sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 sierpnia 2022 r.<sup>22</sup> i zleceniu wypłaty II transzy do umowy dotacji. Zastępcza Dyrektora Departamentu Zwalczania Przesiępczości Ekonomicznej wskazał również, że opóźnienie w wypłacie transzy nie stanowiło ryzyka opóźnień w realizacji zadań zleconych Instytutowi. Instytut nie zgłaszał do MF niebezpieczeństwa

<sup>21</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 104.

<sup>22</sup> Sprawozdanie zostało zatwierdzone 28 października 2022 r.

przerwania wykonywanych zadań, były one ciągle realizowane przez cały czas trwania umowy.

(akta kontroli: tom II str. 234-291; tom IV str. 307-330, pliki – 168-264)

3. Dotację podmiotową dla spółki Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. (dalej: Spółka), która została udzielona w związku z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne<sup>23</sup> (dalej: ustawa), w wysokości 59 785,3 tys. zł<sup>24</sup>. Dotacja została przekazana na dofinansowanie działalności bieżącej Spółki, związanej z realizacją zadań w ramach projektów powierzonych Spółce na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy. W 2022 r. ze środków dotacji wykorzystano 58 809,4 tys. zł (98,4%). Spółka dokonała zwrotu niewykorzystanych środków 12 stycznia 2023 r. w wysokości 976 tys. zł na rachunek Ministerstwa Finansów.

Przekazanie dotacji nastąpiło zgodnie z wnioskiem złożonym przez Spółkę o przyznanie dotacji podmiotowej, w ustalonych wysokościach i terminach.

Art. 6 pkt 1 ustawy stanowi, że spółka nie może prowadzić działalności niezwiązanej z wykonywaniem zadań spółki, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy, co oznacza, że świadczy usługi wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa, reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w oparciu o umowę o świadczenie usług nr AP12.0710.1.2016 z 15 września 2016 r., o której mowa w art. 9 ustawy. Ze względu na zakres kontroli budżetowej umowa ta nie była przedmiotem szczegółowych badań kontrolnych.

Rozliczenie dotacji podlegało badaniu biegłego rewidenta, który nie zgłosił uwag, co do poprawności kwalifikacji kosztów sfinansowanych ze środków dotacji, oraz nie stwierdził naruszenia przepisów dotyczących wykorzystania środków finansowych z dotacji w 2022 r.

(akta kontroli: tom II str. 291-330; tom IV str. 307-330, pliki – 265-339)

4. Przekazanie przez Ministra Finansów kwoty 135 118,2 tys. zł na sfinansowanie wpłaty do Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD) jako rekompensaty braku wpływów w związku z obniżeniem wysokości stawek opłaty elektronicznej za przejazd kilometra drogi krajowej lub jej odcinka w okresie od 1 października 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.<sup>25</sup>

W związku z wprowadzeniem od 1 października 2021 r. poboru opłaty elektronicznej, dokonywanego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS) wyłącznie za pomocą Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS (e-TOLL), na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej<sup>26</sup>, w okresie od 1 października 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. wysokość stawek opłaty elektronicznej za przejazd kilometra drogi krajowej lub

<sup>23</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 186.

<sup>24</sup> Spółka w październiku 2022 r. zwróciła się z prośbą do Ministra Finansów o zmniejszenie wysokości dotacji podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej z 68 224 tys. zł do 59 785,3 tys. zł w związku ze zmniejszeniem planowanych kwot przeznaczonych m.in. na: wynagrodzenia (oszczędności powstałe w wyniku wolniejszego tempa zatrudnienia i po niższych stawkach niż zakładano, wakatów, zasiłków macierzyńskich i chorobowych), koszty ubezpieczeń społecznych i Pracowniczych Planów Kapitałowych będących konsekwencją niższych kosztów wynagrodzeń; planowane zakupy i świadczone usługi w wyniku uzyskania niższych niż planowano cen w efekcie przeprowadzonych postępowań. Minister Finansów wyraził zgodę na zmniejszenie kwoty dotacji zgodnie z wnioskiem Spółki oraz zmianę harmonogramu transz dotacji z 12 na 11. Łączna kwota 11 transz dotacji wypłaconych Spółce ostatecznie wyniosła 59 785,3 tys. zł.

<sup>25</sup> Środki pochodziły z rezerwy celowej (część 83) poz. 56 pn. Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania.

<sup>26</sup> Dz. U. poz. 1780.



jej odcinka klasy, o której mowa w § 3 pkt 1 i 2 nowelizowanego rozporządzenia<sup>27</sup>, wynosiła 70% wysokości stawek określonych w nowelizowanym rozporządzeniu. W uzasadnieniu do projektu ww. rozporządzenia<sup>28</sup> wskazano m.in. iż *wprowadzenie zryczałtowanej opłaty w wysokości 70% stawki przez okres od 1 października 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. jest formą udziału Państwa w partycypacji kosztów poniesionych na wyposażenie pojazdów w urządzenia służące do elektronicznego naliczenia opłaty za przejazd i wychodzi naprzeciw oczekiwaniom rynku, w tym przewoźników, którzy są zobowiązani do wyposażenia pojazdów w OBU, ZSL albo urządzenie mobilne. W Ocenie Skutków Regulacji (OSR) ww. projektu rozporządzenia wskazano ponadto, iż różnica w dochodach KFD wynikająca z projektowanego rozporządzenia (różnica w wysokości 30%), zostanie pokryta z budżetu państwa.*

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości poinformowała, że z uwagi na terminy wynikające z procedury opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2022, przewidzianej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej<sup>29</sup>, nie było możliwe zaplanowanie powyższych środków w planie rzeczowo-finansowym Ministerstwa Finansów. Na etapie planowania budżetu na rok 2022 nie weszły również w życie przepisy umożliwiające ujęcie w części budżetowej szczegółowego podziału wydatków na sfinansowanie wpłaty do KFD.

W myśl art. 53 ustawy o budżecie<sup>30</sup> w roku 2022 źródłem przychodu KFD jest również wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w kwocie stanowiącej równowartość różnicy wpływów do KFD wynikającej z różnicy pomiędzy wysokością stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, obowiązującą do dnia 30 września 2021 r., a wysokością stawek tej opłaty obowiązującą od dnia 1 października 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r., jednak nie większej niż 138 500 tys. zł. Przepis ten został sformułowany w ustawie o budżecie na etapie prac legislacyjnych w Sejmie. Zgodnie z art. 13ha ust. 1 ustawy o drogach publicznych opłata, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, zwana „opłatą elektroniczną”, jest pobierana za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 13ha ust. 6 ustawy o drogach publicznych. Wydatki budżetu państwa na realizację przewidzianej w ustawie o budżecie wpłaty do KFD jako rekompensaty obniżenia wysokości stawek opłaty elektronicznej za przejazd zostały ujęte w rezerwie celowej (część 83) poz. 56 – *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* na etapie prac parlamentarnych. W styczniu 2022 r. Minister Infrastruktury zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o uruchomienie ww. wpłaty ze środków budżetu państwa do KFD, w wysokości stanowiącej równowartość różnicy wpływów do

<sup>27</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2539), wydane na podstawie art. 13ha ust. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645).

<sup>28</sup> Projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (nr z wykazu: RD421) <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351550>.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 740. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 6 kwietnia 2022 r.

<sup>30</sup> Ustawa dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445, ze zm.).

KFD, wynikającej z różnicy pomiędzy wysokością stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych. Minister Finansów w odpowiedzi na prośbę Ministra Infrastruktury poinformował, że zasilenie KFD w przedmiotowym zakresie nastąpi nie później niż do końca marca 2022 r. Ministerstwo Finansów 8 kwietnia 2022 r.<sup>31</sup> przekazało do KFD środki w wysokości 135 118,2 tys. zł.

(akta kontroli: tom II str. 111-117, 123-149)

Minister Finansów dopełnił obowiązków informacyjnych, sformułowanych w art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, tj. podał do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek, którym przyznano dotacje celowe i podmiotowe wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom w 2021 r.<sup>32</sup> oraz w 2022 r.<sup>33</sup>

(akta kontroli: tom II str. 72-74, 80-89)

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

W planie finansowym części 19 na realizację wydatków majątkowych w 2022 r. zaplanowano 159 847 tys. zł (w tym na współfinansowanie zadań i zakupów finansowanych z budżetu środków europejskich – 2607 tys. zł). Środki te miały być wykorzystane na 39 zadań i na zakupy inwestycyjne. Do największych planowanych inwestycji należały:

- zakupy oprogramowania i sprzętu na rzecz Centrum Informatyki Resortu Finansów (plan na 2022 r. przewidywał wydatki w wysokości 48 493 tys. zł);
- budowa siedziby dla Izby Administracji Skarbowej w Opolu i Drugiego Urzędu Skarbowego w Opolu (kwota 35 094 tys. zł planowana na 2022 r.);
- przebudowa przez Izbę Administracji Skarbowej w Łodzi nieodpłatnie pozyskanej nieruchomości zabudowanej, położonej w Łodzi (plan na 2022 r. w kwocie 4195 tys. zł);
- kompleksowa modernizacja piwnicy i V piętra budynku Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie (wydatki planowane w wysokości 4088 tys. zł);
- wykonanie instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w gmachu Ministerstwa Finansów (wydatki planowane w wysokości 3539 tys. zł);
- przebudowa budynków przy ul. Ciołka i Astronomów w Warszawie (planowana kwota w wysokości 2809 tys. zł);
- przebudowa instalacji i urządzeń przeciwpożarowych w budynku administracyjnym Podlaskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Białymstoku (planowane wydatki w wysokości 2211 tys. zł);
- dostosowanie budynku Urzędu Skarbowego w Myślenicach do obecnie obowiązujących przepisów przeciwpożarowych (kwota planowanych wydatków – 2007 tys. zł).

Plan finansowy centrali Ministerstwa Finansów zakładał wydatki i zakupy inwestycyjne na kwotę 10 877 tys. zł (w tym na współfinansowanie zadań i zakupów finansowanych z budżetu środków europejskich – 602 tys. zł). Środki te miały być wykorzystane na pięć zadań i sześć zakupów inwestycyjnych. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji trzech zadań i czterech planowanych pierwotnie zakupów inwestycyjnych na łączną kwotę 4528 tys. zł, a do realizacji wprowadzono siedem nowych zadań i 11 zakupów inwestycyjnych na łączną kwotę 5154,8 tys. zł.

<sup>31</sup> Środki z rezerwy poz. 56, na wniosek Ministra Finansów, były przenoszone do części 19 budżetu państwa, a następnie przekazywane, z rachunku wydatków dysponenta części 19 z paragrafu 2970 do KFD.

<sup>32</sup> Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie wykazu jednostek, którym w 2021 r. przyznano dotacje podmiotowe i celowe, oraz kwot tych dotacji (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 58).

<sup>33</sup> Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2023 r. w sprawie wykazu jednostek, którym w 2022 r. przyznano dotacje podmiotowe i celowe, oraz kwot tych dotacji (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 25).

Głównymi powodami rezygnacji z zadań w ramach wydatków majątkowych było wpisanie przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wewnętrznej części gmachu Ministerstwa do rejestru zabytków nieruchomości województwa mazowieckiego, co spowodowało konieczność dokonania zmian w planowanym dostosowaniu gmachu do wymagań przeciwpożarowych oraz modernizacji węzłów cieplnych wraz z modernizacją centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej, wzrost cen materiałów budowlanych, opóźnienia w ich dostawach, wydłużone terminy realizacji robót w związku z niedoborami kadrowymi w branży budowlanej.

Zmiany w planie wynikające z rezygnacji z zadań, zmniejszeń planu, wprowadzenia nowych zadań i zakupów inwestycyjnych oraz zwiększeń planu wydatków majątkowych spowodowały, że plan wydatków centrali MF po zmianach obejmował realizację dziewięciu zadań i 13 zakupów inwestycyjnych na łączną kwotę 10 767,8 tys. zł.

Do największych planowanych inwestycji należały:

- wykonanie dokumentacji projektowej i termomodernizacji gmachu Ministerstwa Finansów oraz wykonanie instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w gmachu Ministerstwa Finansów – na obie inwestycje zaplanowano kwotę 6949 tys. zł, która została zmniejszona do 5087,9 tys. zł. W wyniku nienależytego wykonania instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji, zamawiający wezwał wykonawcę do usunięcia nieprawidłowości przed dokonaniem płatności przez zamawiającego. W związku z powyższym, pierwsza z inwestycji do końca 2022 r. została zrealizowana częściowo, a Ministerstwo z tego tytułu poniosło wydatki w wysokości 429,6 tys. zł, natomiast druga nie została zrealizowana do końca roku;
- zakupy specjalistycznego wyposażenia technicznego w ramach programu Hercules III (2014-2020) – zadanie wprowadzone do planu w trakcie roku budżetowego, środki na ten cel zostały pozyskane z rezerwy celowej w wysokości 1293,6 tys. zł i wydatkowane w pełnej wysokości;
- podniesienie poziomu bezpieczeństwa wymiany informacji Kierownictwa Ministerstwa – zadanie to nie było planowane na etapie ustawy budżetowej, w planie po zmianach przewidziano kwotę 900 tys. zł, która została zrealizowana w wysokości 767,7 tys. zł, tj. 85,3% planu po zmianach;

Z ustaleń kontroli wynika, że z ostatecznie zaplanowanych zadań i zakupów inwestycyjnych w pełnym zakresie zrealizowano siedem zadań i wszystkie zakupy inwestycyjne, w przypadku dwóch zadań stwierdzono nienależyte wykonanie ich przez wykonawcę i konieczność usunięcia przez niego stwierdzonych nieprawidłowości, co skutkowało w przypadku obu zadań niewypłaceniem wynagrodzenia do końca 2022 r.

W efekcie poniesionych wydatków majątkowych m.in.:

- wykonano elektroniczne systemy bezpieczeństwa oraz zamontowano certyfikowane kraty okienne otwierane i wewnętrzne zabezpieczające otwory okienne oraz zamontowano drzwi antywłamaniowe w części pomieszczeń gmachu Ministerstwa Finansów;
- wykonano obszar wydzielony – strefę ochronną przeznaczoną dla Biura Inspekcji Wewnętrznej w gmachu Ministerstwa Finansów;
- wykonano sieć LAN na potrzeby Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz dostosowano sieć LAN, instalacje elektryczne i teletechniczne na potrzeby pomieszczenia biurowego typu *open-space*;
- zakupiono sprzęt zabezpieczający komunikację i wymianę informacji Kierownictwa Ministerstwa; wyposażenie stanowisk do analizy kryminalnej; sprzęt specjalistyczny dla funkcjonariuszy Departamentu Zwalczania Przemocności Ekonomicznej w celu realizacji zadań służbowych, dwa pojazdy

elektryczne; system audio-wideo i sterowania do sali kolegialnej; urządzenie drukujące na potrzeby poligrafii Ministerstwa; specjalistyczne szafy metalowe na rzecz Biura Inspekcji Wewnętrznej.

(akta kontroli: tom VIII str. 90-111, 255-320)

W związku z licznymi zmianami w planie wydatków majątkowych centrali Ministerstwa Finansów zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i kwotowym Najwyższa Izba Kontroli, podobnie jak po kontroli wykonania budżetu w 2018 r. i 2019 r., wskazuje na potrzebę kontynuowania działań w celu wypracowania skuteczniejszego systemu weryfikacji zadań na etapie planowania pod względem potrzeb i możliwości ich realizacji.

### **Zobowiązania**

Na koniec 2022 r. stan zobowiązań ogółem w części 19 wyniósł 563 482,4 tys. zł i był niższy o 832 250,7 tys. zł (o 59,6%) niż na koniec roku 2021. Główną pozycję zobowiązań niewymagalnych stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń, które na koniec 2022 r. wyniosły 501 856,6 tys. zł.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2022 r. wyniosły 4023 tys. zł i były niższe niż na koniec 2021 r. o 856 318,7 tys. zł (99,5%). Wykazane zostały one przez jednostki podległe resortu MF i dotyczyły zwrotu kosztów postępowań sądowych i egzekucyjnych na łączną kwotę 3942,9 tys. zł, co stanowiło 98% kwoty ogółem zobowiązań wymagalnych. Pozostałe zobowiązania wymagalne w wysokości 80,1 tys. zł powstały m.in. z tytułu kar i odszkodowań wypłacanych na rzecz osób fizycznych oraz pozostałych odsetek.

Wydatki z tytułu zapłaconych w 2022 r. odsetek od zobowiązań wyniosły 251,6 tys. zł i dotyczyły, w szczególności zasądzonych wyrokami sądowymi na terenie działania poszczególnych izb administracji skarbowej, odsetek za opóźnienie zapłaty odszkodowań i roszczeń pracowniczych.

Zmniejszenie stanu zobowiązań, w tym zobowiązań wymagalnych na koniec 2022 r. w porównaniu do stanu na koniec 2021 r. wynikało z korzystnych rozstrzygnięć dotyczących postępowań arbitrażowych prowadzonych przeciwko Polsce:

1. Zobowiązanie wymagalne wynikające z wyroku Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie (tj. wyroku częściowego z dnia 28 czerwca 2017 r. i wyroku końcowego z dnia 28 września 2017 r.), zasądzającego odszkodowanie na rzecz spółki prawa luksemburskiego w związku z decyzjami Komisji Nadzoru Finansowego zakazującymi wykonywania prawa głosu z akcji spółki zależnej – banku oraz nakazującymi zbycie tych akcji zostało spisane z ksiąg rachunkowych centrali MF pod datą 31 grudnia 2022 r.<sup>34</sup> w związku z wyrokiem Sądu Najwyższego Szwecji z dnia 14 grudnia 2022 r., w którym m.in. uznano ww. wyrok arbitrażowy za nieważny i zasądzono zwrot kosztów na rzecz Polski. Z informacji przekazanych przez Departament Rozwoju Rynku Finansowego MF oraz Prokuratorię Generalną RP wynika, że ww. wyrok Sądu Najwyższego Szwecji jest prawomocny i ostateczny oraz że w Szwecji nie przysługuje od niego żaden środek zaskarżenia. Spółka wykonała ww. wyrok Sądu Najwyższego Szwecji, wpłacając 1 lutego 2023 r. na konto wskazane przez Ministerstwo Finansów wszystkie koszty wraz z odsetkami, zasądzone na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej.

---

<sup>34</sup> Zobowiązania wymagalne dotyczyły centrali Ministerstwa Finansów i wynosiły 916 780,7 tys. zł (w tym: odsetki na dzień 31 grudnia 2021 r. stanowiły 183 883,4 tys. zł, a odsetki za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. stanowiły 62 843,3 tys. zł).

2. Zakończone zostało postępowanie wszczęte przed Sądem Apelacyjnym w Paryżu w 2020 r. w sprawie uchylecia wyroku Trybunału Arbitrażowego w Paryżu z dnia 3 lutego 2020 r. za naruszenie art. 2 umowy o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji<sup>35</sup>. Z informacji przekazanych przez Departament Finansów i Księgowości MF wynika, że Sąd Apelacyjny w Paryżu 19 kwietnia 2022 r. uchylił wyrok arbitrażowy wydany w dniu 3 lutego 2020 r. i zasądził na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej koszty procesu oraz zobowiązał strony przeciwne do pokrycia wszelkich kosztów postępowania sądowego. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Paryżu z dnia 19 kwietnia 2022 r. nie został zaskarżony i tym samym stał się prawomocny. W związku z powyższym zobowiązanie figurujące w księgach rachunkowych centrali MF zostało wyksięgowane na podstawie dyspozycji z Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz informacji z Prokuraturii Generalnej RP<sup>36</sup>. Na dzień 31 grudnia 2022 r. w księgach rachunkowych dysponenta III stopnia części 19 nie występowały żadne zobowiązania z tego tytułu.

(akta kontroli: tom IV str. 1-14, 27-42, 52-279, 331-343; tom V str. 29-41)

### **Badanie próby wydatków i zamówień publicznych**

Kontrolę realizacji wydatków centrali MF w 2022 r. przeprowadzono na próbie pozapłacowych wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych o łącznej wartości 37 468,8 tys. zł, co stanowiło 5,8% wydatków centrali MF. Doboru próby w kwocie 12 615,6 tys. zł dokonano losowo metodą monetarną MUS na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających wydatkom centrali MF i uzupełniono o wydatki w wysokości 24 853,2 tys. zł dobrane w sposób celowy, w tym wydatki na działalność promocyjno-reklamową w łącznej kwocie 2755,4 tys. zł. Badaniem objęto łącznie 66 zapisów księgowych, z tego w grupie pozapłacowych wydatków bieżących jednostek budżetowych – 61 zapisów na kwotę 36 242 tys. zł, a w grupie wydatków majątkowych – pięć zapisów na kwotę 1226,8 tys. zł.

Zbadane wydatki, oprócz wydatków na działalność promocyjno-reklamową, dotyczyły głównie finansowania i obsługi udzielanych przez BGK gwarancji w ramach portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis*, zgodnie z programem rządowym „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”, wytwarzania i dystrybucji znaków akcyzy, utrzymania i rozwoju systemów informatycznych resortu finansów, bankowej obsługi przez BGK płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, zakupu sprzętu i wyposażenia oraz robót budowlanych na terenie nieruchomości Ministerstwa Finansów.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że przed zawarciem umowy/złożeniem zamówienia na realizację zadań dokonywano analizy faktycznych potrzeb i celowości wydatku, zobowiązania były zaciągane i wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz odpowiednimi umowami na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Realizacja zawartych umów potwierdzana była odpowiednimi dokumentami, w szczególności protokołami odbioru. Przy zakupie środków trwałych dokonywana była kontrola funkcjonalna zakupionych środków,

<sup>35</sup> Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji, sporządzona w Budapeszcie 16 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 97, poz. 469). Umowa utraciła moc 24 września 2019 r.

<sup>36</sup> Zobowiązania wynikające z uchylonego wyroku Trybunału Arbitrażowego w Paryżu wynosiły 3559,4 tys. zł (w tym: odsetki na dzień 31 grudnia 2021 r. stanowiły 751 tys. zł, a odsetki za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. stanowiły 209,3 tys. zł).

zostały one przekazane do użytkowania w zakładanym terminie i prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli: tom I str. 224-277)

Szczegółowym badaniem prawidłowości udzielania i realizacji zamówień publicznych objęto trzy zamówienia udzielone przez kontrolowaną jednostkę, w tym jedno, do udzielenia którego zastosowano przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>37</sup> (dalej: Pzp), oraz dwa zamówienia dotyczące wydatków na promocję i reklamę, do udzielenia których nie zastosowano Pzp, z uwagi na wskazywane przez MF ustawowe przesłanki wyłączenia (art. 11 ust. 1 pkt 5 Pzp<sup>38</sup>). Zamówienie obejmujące nabycie usług rezerwacji i wystawienia biletów lotniczych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie oraz rezerwacji miejsc noclegowych poza granicami kraju na potrzeby Ministerstwa Finansów o wartości 10 500 tys. zł zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego. Zamówienia, do udzielenia których nie zastosowano przepisów Pzp, dotyczyły przeprowadzenia kampanii telewizyjnej o wartości 1040 tys. zł oraz przeprowadzenia kampanii radiowej o wartości 199,8 tys. zł, polegających na emisji spotów informujących o wsparciu kredytobiorców.

W ramach powyższych zamówień w 2022 r. poniesiono wydatki w łącznej wysokości 2701,8 tys. zł. W wyniku badania stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- nieuprawnionym wyłączeniu zastosowania Pzp do udzielenia zamówienia na przeprowadzenie ww. kampanii telewizyjnej,
- braku postanowienia określającego wysokość kar umownych naliczanych wykonawcy z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom z tytułu zmiany wysokości wynagrodzenia w umowie zawartej po przeprowadzeniu ww. postępowania na nabycie usług rezerwacji i wystawienia biletów lotniczych oraz rezerwacji miejsc noclegowych.

Oprócz powyższych nieprawidłowości nie stwierdzono innych naruszeń przepisów Pzp oraz odpowiednich uregulowań wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych. Nie stwierdzono również nieprawidłowości w realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawców. Skontrolowane zamówienia służyły realizacji zadań jednostki.

(akta kontroli: tom I str. 37-218, 278-291)

Zrealizowany został wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2021 w sprawie wdrożenia mechanizmów zapewniających aktualność planu postępowań o udzielenie zamówień, o którym mowa w art. 23 ustawy Prawo zamówień publicznych. Ministerstwo Finansów zmodyfikowało wdrożony w 2021 r. mechanizm zapewniający aktualność planu postępowań poprzez zwiększenie częstotliwości realizacji czynności związanych z monitorowaniem jego realizacji oraz wprowadzenie nowych czynności w tym zakresie. Na podstawie badania próby dziewięciu pozycji dobranych celowo, umieszczonych przez MF w planie postępowań o udzielenie zamówień na 2022 r., stwierdzono, że zapewniono aktualność tego planu.

(akta kontroli: tom I str. 9-13, 221-223)

<sup>37</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 Pzp przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień lub konkursów, których przedmiotem jest zakup czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych.

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

Centrala Ministerstwa Finansów wydatkowała na działalność promocyjno-reklamową w latach 2021-2022 środki w łącznej wysokości 22 786,2 tys. zł, z tego:

- w 2021 r. kwotę 11 728 tys. zł, w tym z budżetu państwa w wysokości 11 054,9 tys. zł, a z budżetu środków europejskich w wysokości 673,1 tys. zł (1,8% wydatków ogółem centrali Ministerstwa<sup>39</sup>);
- w 2022 r. w wysokości 11 058,2 tys. zł, w tym z budżetu państwa w wysokości 10 713,6 tys. zł, a z budżetu środków europejskich w wysokości 344,6 tys. zł (1,7% wydatków ogółem centrali Ministerstwa<sup>40</sup>).

Powyższe środki Ministerstwo przeznaczyło głównie na działalność informacyjną, z której zrealizowano m.in. kampanie: e-Urząd Skarbowy, Polski Ład, Wakacje Kredytowe, Pracownicze Plany Kapitałowe, Niskie Podatki, PIT, Paragony, wsparcie informacyjne dla osób pomagających Ukrainie.

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

W Ministerstwie Finansów nie sporządzono odrębnego dokumentu, w którym zostały określone plany i cele działań promocyjno-reklamowych na 2022 r. Wszystkie wydatki, w tym z zakresu promocji, reklamy i edukacji, ujmowane były w planie finansowo-rzeczowym Ministerstwa Finansów na rok 2022, w którym podane były tytuły wydatków, źródła finansowania oraz kwoty planowane do wydatkowania na wskazane powyżej działania.

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

Szczegółowym badaniem wydatków na działalność promocyjno-reklamową objęto kampanię informacyjną pn. „Wakacje Kredytowe”, która stanowiła 25,7% wydatków zrealizowanych w 2022 r. z budżetu państwa na promocję i reklamę.

Powyższą kampanię przeprowadziło Biuro Komunikacji i Promocji Ministerstwa Finansów (dalej: Biuro lub BKP), na którą wydatkowano łącznie 2755,4 tys. zł. Kampania ta dotyczyła działań informacyjnych związanych z uchwaleniem i wejściem

<sup>39</sup> Zgodnie z Rb-28 Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa i RB-28 UE Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich za 2021 r.

<sup>40</sup> Zgodnie z Rb-28 Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa i RB-28 UE Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich za 2022 r.

<sup>41</sup> Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 8, ze zm.) oraz poprzednio obowiązujące zarządzenie Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. z 2021 r. poz. 103, ze zm.).

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

w życie ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom<sup>43</sup>, która zawiera m.in. przepisy dotyczące zawieszenia spłaty kredytu hipotecznego (tzw. wakacji kredytowych). Celem kampanii było dotarcie z informacją do kredytobiorców dotkniętych rosnącymi ratami kredytowymi wynikającymi z podwyżek stóp procentowych spowodowanych inflacją, w szczególności o wprowadzonych możliwych formach wsparcia i sposobie skorzystania z nich w sytuacji trudności w bieżącym regulowaniu zobowiązań<sup>44</sup>.

Dyrektor Biura Komunikacji i Promocji poinformował, że w ramach przyjętych rozwiązań kredytobiorcy mogli m.in. w 2022 r. zawiesić spłatę czterech rat kredytu – dwóch w III kwartale i dwóch w IV kwartale 2022 r. Z uwagi na krótki czas, jaki nastąpił pomiędzy uchwaleniem ustawy o pomocy kredytobiorcom<sup>45</sup> a wejściem w życie przepisów tej ustawy<sup>46</sup>, chcąc zapewnić kredytobiorcom możliwość skorzystania w pełni z powyższego instrumentu, tj. zawieszenia dwóch rat kredytu jeszcze w III kwartale 2022 r., przeprowadzono ogólnopolską akcję o charakterze informacyjnym w telewizji i radiu, a także w Internecie pn. „Wakacje Kredytowe”.

Zarówno kampania informacyjna pn. „Wakacje Kredytowe”, jak też jej koszty nie były uwzględnione w planach strategicznych Biura oraz planach finansowo-rzeczowych Ministerstwa. Konieczność ich przeprowadzenia, w związku z wprowadzonymi w lipcu 2022 r. regulacjami dotyczącymi wsparcia kredytobiorców, jak poinformował Dyrektor Biura Komunikacji i Promocji, nie była znana w momencie przygotowywania tych planów. Kampania została sfinansowana z oszczędności wygosparowanych na innych zadaniach.

Ustawa o pomocy kredytobiorcom reguluje działalność podmiotów rynku finansowego, w tym banków, co wpisuje się w zakres właściwości Ministra Finansów, który był odpowiedzialny za jej przygotowanie i rządowy proces legislacyjny. Prowadzenie kampanii, akcji oraz programów edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych związanych z działalnością resortu finansów jest także jednym z działań wskazanych w dokumentach strategicznych Ministerstwa Finansów „Kierunki działania i rozwoju Ministerstwa na lata 2021-2024”<sup>47</sup>; kierunek 2 Klientocentryczność; cel 2.3 *Podnoszenie świadomości oraz wiedzy obywateli i przedsiębiorców w zakresie finansów i podatków*; działanie *Prowadzenie kampanii, akcji oraz programów edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych związanych z działalnością resortu finansów*. Regulacje dotyczące wsparcia kredytobiorców wpisują się w powyższe cele, jak też we właściwość regulaminową Biura, która została określona w § 71 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów<sup>48</sup>, jak

<sup>43</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 414 (dalej: ustawa o pomocy kredytobiorcom).

<sup>44</sup> Według stanu na koniec 2022 r. „wakacjami kredytowymi” objętych zostało 1,05 mln kredytów mieszkaniowych o łącznej wartości 262,5 mld zł. Wartości te odpowiadają za 54% liczby wszystkich złotych kredytów mieszkaniowych w Polsce i 68% ich łącznej wartości <https://www.gov.pl/web/finanse/rokwsparcia-podatki-tarcze-i-wakacje-kredytowe-chronimy-portfele-polakow-przed-skutkami-inflacji>.

<sup>45</sup> Sejm uchwalił ustawę o pomocy kredytobiorcom dnia 7 lipca 2022 r. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP 14 lipca 2022 r. i tego samego dnia ogłoszona w Dzienniku Ustaw.

<sup>46</sup> Ustawa o pomocy kredytobiorcom weszła, co do zasady, w życie z dniem 29 lipca 2022 r.

<sup>47</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/strategia-mf> Kierunki działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2021-2024 zostały określone w załączniku do zarządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 3 lutego 2021 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2021-2024 (Dz. Urz. Min. Fin., Fund. i Pol. Reg. poz. 11), który 28 grudnia 2022 r. otrzymał nowe brzmienie na mocy zarządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2021-2024 (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 123).

<sup>48</sup> Biuro Komunikacji i Promocji zgodnie z zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 lutego 2023 r. odpowiadało za realizację zadań związanych z działalnością edukacyjną oraz promocyjną i informacyjną w zakresie spraw należących do właściwości Ministra, Szefa KAS i urzędu obsługującego



również w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Biura Komunikacji i Promocji<sup>49</sup>. Ministerstwo zgodnie z powyższą właściwością, wynikającą z przywołanych powyżej regulaminów, przeprowadziło działania w celu poinformowania Polaków o regulacjach prawnych mających na celu wsparcie osób posiadających kredyty hipoteczne oraz poniosło wydatki z tego tytułu.

Z przedłożonej do kontroli dokumentacji wynika, że Biuro nadzorowało, monitorowało i oceniało wyniki prowadzonej kampanii zgodnie z wymaganiami określonymi w zarządzeniu nr 4/BAD/B/2021. W zawartych przez Ministerstwo Finansów 11 umowach ze zleceniobiorcami przewidziano nadzór nad realizacją i wykonaniem tych umów. Dla poszczególnych zakupów sporządzane były raporty końcowe i protokoły odbioru potwierdzające realizację usług, podpisane bez zastrzeżeń przez strony, które stanowiły podstawę do wystawienia faktury przez wykonawców zlecenia. Ocena skuteczności działań w ramach przeprowadzonej kampanii dokonywana była odrębnie dla każdego zakupu, w oparciu o mierniki efektywności (głównie zasięgowe), określone w poszczególnych umowach.

NIK zwraca uwagę, że w jednym protokole odbioru podpisanym przez strony bez zastrzeżeń, dotyczącym umowy na stworzenie tekstów skierowanych do odbiorcy ogólnego lub biznesowego do gazet codziennych oraz na portale internetowe, która została zawarta w ramach kampanii informacyjnej pn. „Wakacje Kredytowe”, wskazano niewłaściwą datę zawarcia umowy oraz, przywołując treść § 2, podano błędny numer ustępu, tj. ust. 4, zamiast ust. 3 umowy<sup>50</sup>. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Komunikacji i Promocji wynika, że wskazane rozbieżności powstały w wyniku omyłek pisarskich, do których doszło na etapie przygotowania umowy i załącznika nr 1 do umowy. Zdaniem NIK, świadczy to o niedochowaniu należytej staranności przy opracowywaniu powyższych dokumentów.

W kontekście badania wydatków poniesionych w ramach kampanii informacyjnej pn. „Wakacje Kredytowe” NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na nieuprawnionym wyłączeniu stosowania przepisów ustawy Pzp do udzielenia zamówienia publicznego na przeprowadzenie kampanii telewizyjnej, którą opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badaniem – pod względem wykonania mierników – objęto również kampanię informacyjną pn. *Niskie Podatki*, na którą wydatkowano łącznie 2659,7 tys. zł. Wydatek dotyczył działań informacyjnych związanych z uchwaleniem i wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw<sup>51</sup>, która wprowadziła m.in. obniżkę podatku PIT do 12% z 17% dla wszystkich podatników na skali, przy pozostawieniu kwoty wolnej (30 tys. zł) i wyższego progu podatkowego (120 tys. zł), po przekroczeniu którego płaci się wyższy 32% podatek; możliwość odliczenia części składki zdrowotnej przez przedsiębiorców na podatku liniowym, ryczałcie i karcie podatkowej; preferencyjne rozliczenie dochodów rodziców samotnie wychowujących dzieci.

---

Ministra i Szefa KAS, jak również za kształtowanie wizerunku resortu finansów (§ 71 ust. 1). Do zadań Biura należy w szczególności popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy związanej z działalnością ministerstwa i KAS, analiza przekazywanych przez komórki merytoryczne informacji oraz tworzenie długofalowych strategii i kampanii informacyjno-edukacyjno-promocyjnych (§ 71 ust. 2 pkt 2).

<sup>49</sup> Do zadań Biura należy w szczególności prowadzenie działalności edukacyjnej, promocyjnej i informacyjnej Ministerstwa i KAS, mającej na celu pogłębianie wiedzy i zmianę postaw społeczeństwa z zakresu spraw należących do właściwości Ministerstwa i KAS, poprzez projektowanie, prowadzenie i koordynowanie kampanii oraz projektów edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych (§ 13 ust. 2a).

<sup>50</sup> Nieprawidłowy zapis znajdował się również w załączniku nr 1 do umowy, który określał wzór protokołu odbioru.

<sup>51</sup> Dz. U. poz. 1265, ze zm. Ustawa weszła, co do zasady, w życie z dniem 1 lipca 2022 r.

Ustalono, że zarówno dla kampanii pn. *Wakacje Kredytowe*, jak i dla kampanii pn. *Niskie Podatki* w zawartych umowach zostały określone mierniki skuteczności działań promocyjno-reklamowych. Założone wartości mierników dla obu kampanii zrealizowano. Ministerstwo Finansów nie dokonywało ewaluacji przeprowadzonych kampanii, ponieważ, jak wskazał w wyjaśnieniach Dyrektor Biura Komunikacji i Promocji, *w tego rodzaju kampaniach trudno jest określić kluczowe wskaźniki efektywności np. poprzez wskazanie z góry poziomu/miernika opartego na liczbie osób, które skorzystają z danych rozwiązań, bo na ich decyzje ma wpływ wiele zmiennych*. Z wyjaśnień Dyrektora Biura wynika, że Ministerstwo Finansów oceniało efekty rzeczowe przeprowadzonych kampanii przy wykorzystaniu tzw. wskaźników produktu, które mierzyły bezpośrednio efekty podejmowanych działań. W przypadku działań informacyjno-edukacyjnych były to wskaźniki pomiaru zasięgu adekwatne dla wykorzystywanych kanałów komunikacji, które dostarczały danych na temat działań zrealizowanych w ramach kampanii, np.: liczby osób, do których dotarł przekaz mierzony tzw. zasięgami/ dotarciem do beneficjenta kampanii; liczbą i nakładami ulotek, które zostały opublikowane lub wydrukowane i udostępnione podatnikom. Dyrektor Biura poinformował przykładowo, że w przypadku zakupu czasu antenowego w radiu bądź telewizji jest to dotarcie z informacją do grupy odbiorców mierzone jako zasięg efektywnej kampanii, czyli procent różnych osób z grupy docelowej, który zetknął się z reklamą w trakcie trwania kampanii. W przypadku zakupu przestrzeni reklamowej w prasie drukowanej efektem rzeczowym jest liczba publikacji artykułów w prasie w danym wydaniu/dniu, który ma określony nakład i dociera do odbiorców tego wydania, a w przypadku umieszczenia wątków w audycjach telewizyjnych lub radiowych efektem rzeczowym jest wyemitowanie tego wątku we wskazanej audycji w ramach ustalonego bloku programowego. W przypadku zakupu nośników *outdoor* efektem rzeczowym jest liczba wyświetleń/emisji materiałów.

W dokumencie dot. kampanii w internecie (umowa C/414/22/BKP/B/32) napisano: *emisja w serwisie YouTube, CPV obejrzenie (...); kampania w wyszukiwarce Google, kliknięcie (...); kampania w Google Display Network 2, CPM 1000 wyświetleń; kampania Twitter z wykorzystaniem postu, CPM 1000 wyświetleń*.

NIK, nie kwestionując trafności wyjaśnień Dyrektora Biura Komunikacji i Promocji MF, podziela zdanie, że w tego rodzaju kampaniach trudno jest określić kluczowe wskaźniki efektywności, niemniej jednak zauważa, że przyjęte wskaźniki pokazują, czy przyjęte do realizacji przez zleceniobiorcę zadania zostały zrealizowane, a nie, jaki był osiągnięty efekt rzeczowy podjętej kampanii. Trudno nie zgodzić się z opinią Dyrektora Biura Komunikacji i Promocji, że na decyzje kredytobiorcy o skorzystaniu z „wakacji kredytowych” ma wpływ wiele zmiennych. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że przy zastosowaniu takich wskaźników trudno jest oszacować skalę kredytobiorców, którzy dzięki działaniom promocyjnym MF skorzystali z preferencji, chociażby z uwagi na fakt, że szeroko zakrojone działania informacyjne podejmowały niemal wszystkie krajowe media, w tym nieuzyskujące wsparcia finansowego od MF.

Efektywność poniesionych wydatków na działania informacyjne Ministerstwo Finansów kontrolowało poprzez monitoring realizacji określonych wskaźników na etapie realizacji umowy, jak i po jej zakończeniu w raportach końcowych i protokołach odbioru potwierdzających realizację zleconych usług.

(akta kontroli: tom III str. 177-235, 275-322, 326-348, 393-476;  
tom IV str. 307-330, pliki – 360, 380-396)

## Badanie kosztów energii elektrycznej

Wydatki dysponenta III stopnia – centrali Ministerstwa Finansów za zużycie energii elektrycznej w 2022 r. wyniosły 2175,3 tys. zł i były o 287 tys. zł (11,7%) niższe niż w 2021 r. Wydatki te dotyczyły:

- dystrybucji energii elektrycznej, na którą w ramach zawartych umów korzystano z ośmiu przyłączy (punktów poboru energii elektrycznej – dalej: PPE): dwóch w gmachu Ministerstwa Finansów przy ul. Świętokrzyskiej 12 w Warszawie, jednego w wydzielonej nieruchomości Ministerstwa oraz siedmiu znajdujących się w lokalach mieszkalnych. W 2022 r. wydatki na dystrybucję energii elektrycznej w ramach zawartych umów wyniosły 745,3 tys. zł i były o 59,5 tys. zł, tj. 8,7%, wyższe niż w 2021 r., w tym na usługę dystrybucji energii elektrycznej w gmachu Ministerstwa Finansów w 2022 r. wydatkowano 731,3 tys. zł<sup>52</sup>, tj. o 58,8 tys. zł (8,7%) więcej niż w 2021 r.;
- dostawy energii elektrycznej dla powyższych PPE, które w 2022 r. wyniosły 1371,8 tys. zł, tj. o 330,8 tys. zł (19,4%) mniej niż w 2021 r., w tym za dostawę energii elektrycznej w gmachu Ministerstwa Finansów wydatkowano 1316,1 tys. zł, tj. o 367,3 tys. zł (21,8%) mniej niż rok wcześniej;
- opłat za dostawę i dystrybucję energii elektrycznej w wynajmowanych na rzecz Ministerstwa Finansów pomieszczeniach. W 2021 r. wyniosły one 73,8 tys. zł, a w 2022 r. – 58,2 tys. zł.

(akta kontroli: tom VI str. 93, 168-191)

Przeprowadzono analizę wydatków poniesionych w 2022 r. w łącznej kwocie 748,9 tys. zł (22 faktury) na usługi dystrybucji energii elektrycznej w dwóch punktach poboru energii elektrycznej znajdujących się w siedzibie Ministerstwa Finansów przy ul. Świętokrzyskiej 12 w Warszawie. Badanie wykazało, że:

- w PPE...8527<sup>53</sup> ponoszono opłaty za ponadumowny pobór energii biernej, które wyniosły 45,7 tys. zł i stanowiły 17,8% wydatków poniesionych na usługi dystrybucji (256,5 tys. zł), w przypadku drugiego PPE...8533<sup>54</sup> opłaty za ponadumowny pobór energii biernej wyniosły 17,6 tys. zł i stanowiły 4,1% wydatków poniesionych na usługi dystrybucji (431,8 tys. zł);
- w PPE...8527 maksymalna moc pobrana kształtowała się w poszczególnych okresach rozliczeniowych od 119 kW do 204 kW, co stanowiło od 10,8% do 18,5% mocy umownej (1100 kW), a w PPE...8533 maksymalna moc pobrana kształtowała się w poszczególnych okresach rozliczeniowych od 453 kW do 855 kW, co stanowiło od 41,2% do 77,7% mocy umownej (1100 kW).

(akta kontroli: tom VI str. 193, 198-245; tom VIII str. 333-361, 380-383)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor Biura Administracyjnego, działania zmierzające do oszczędzania energii zostały w Ministerstwie Finansów zapoczątkowane już kilka lat wcześniej. Jak wskazała Dyrektor, od 2018 r. realizowany jest projekt związany z termomodernizacją gmachu Ministerstwa, którego celem jest zwiększenie efektywności energetycznej budynku Ministerstwa. W ramach realizacji tego projektu m.in. modernizowane jest oświetlenie elektryczne w całym budynku, a także system wentylacji budynku oraz ocieplenie stropodachu. Dyrektor podała, że szacuje się, że w wyniku jego zakończenia uzyskane zostaną oszczędności energii na poziomie wyższym od poziomu oszczędności energii rekomendowanego do uzyskania przez

<sup>52</sup> W kwocie wydatków uwzględniono zwroty dokonane przez najemców lokali mieszkalnych i pomieszczeń w budynku Ministerstwa Finansów.

<sup>53</sup> Punkt poboru energii elektrycznej nr: PL000001000440000000000000008527 od 1 listopada 2022 r. nr 590380100000431152.

<sup>54</sup> Punkt poboru energii elektrycznej nr: PL000001000440000000000000008533 od 1 listopada 2022 r. nr 590380100000431169.

jednostki rządowe. Dyrektor podała, że poza realizacją projektu związanego z termomodernizacją gmachu Ministerstwa, w związku z obserwowaną sytuacją na rynku energii elektrycznej, w Ministerstwie dodatkowo zostały podjęte następujące działania: wyłączono część lamp wewnętrznych (np. na korytarzach) i zewnętrznych (na parkingu i przy wejściach); wyłączono fontannę, ograniczono korzystanie z iluminacji gmachu; usunięto grzejniki elektryczne z korytarzy; na okres jesienno-zimowy wyłączono klimatyzację; wymieniono źródła światła na energooszczędne LED w oświetleniu na parkingu; zamontowano czujniki monitorujące ruch w pomieszczeniach socjalnych; prowadzona jest kampania informacyjna zachęcająca pracowników do oszczędzania energii, m.in. przez korzystanie z naturalnego oświetlenia tam, gdzie jest to możliwe, wyłączanie światła w pustych pomieszczeniach, wyłączanie komputera po zakończonej pracy, odłączanie ładowarek od laptopa i telefonu komórkowego oraz wyciąganie ich z gniazdek elektrycznych po zakończeniu zasilania, oszczędzanie zużycia wody i gotowanie tylko potrzebnej ilości, drukowanie tylko najpotrzebniejszych dokumentów, ograniczanie użytkowania grzejników i wiatraków.

(akta kontroli: tom VI str. 90)

W wyniku analizy umów najmu funkcjonujących w 2022 r. stwierdzono, że żadna z nich nie zawierała zapisów umożliwiających najemcy – Ministerstwu Finansów żądania od wynajmującego faktur źródłowych, dotyczących dystrybucji i dostawy energii elektrycznej.

(akta kontroli: tom VI str. 95-163)

Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Administracyjnego, dotychczasowe umowy najmu nie zawierają postanowień dotyczących możliwości żądania od właścicieli nieruchomości faktur źródłowych za dystrybucję i zużycie energii elektrycznej. W ramach obsługi dotychczasowych umów najmu takie postanowienia nie wydawały się być konieczne. Każda refaktura, jaką otrzymało Ministerstwo, była weryfikowana merytorycznie. W ramach tej analizy nie stwierdzono odchyłeń wartości dotychczasowych refaktur od wartości, jakie Ministerstwo zakładało w świetle informacji, jakie posiada o stawkach energii elektrycznej w zakresie własnych faktur za dystrybucję i energię oraz z informacji ogólnodostępnych. Ze względu na powyższe dotychczas Ministerstwo nie zwracało się do właścicieli nieruchomości o przedkładanie faktur źródłowych.

(akta kontroli: tom VI str. 89)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niepodjęcie działań w celu weryfikacji w oparciu o dokumenty źródłowe prawidłowości rozliczeń przez podmioty wynajmujące pomieszczenia na rzecz Ministerstwa, nie pozwala stwierdzić, czy wynajmujący prawidłowo obciążyli Ministerstwo za zużycie energii elektrycznej i czy podejmowane działania w celu oszczędności jej zużycia są efektywne.

### **Wydatki, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego**

Planowane wydatki budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego w części 19, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego<sup>55</sup>, przeznaczone były na realizację 13 zadań w łącznej kwocie 452 199,9 tys. zł, w tym środki na dodatkowy fundusz motywacyjny w kwocie 184 115,7 tys. zł. Zgodnie z art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, ujęte w ww. rozporządzeniu wydatki niewygasające w 2021 r. mogły być dokonane do 30 listopada 2022 r. W tym terminie wydatkowano środki

<sup>55</sup> Dz. U. poz. 2407.

w wysokości 418 926,7 tys. zł (tj. 92,6% planu), z tego w ramach funduszu motywacyjnego – 183 284,1 tys. zł (tj. 99,5% planu), a na pozostałe 12 zadań – 235 642,6 tys. zł (tj. 87,9% planu).

Na realizację 10 z 13 zadań zaplanowane wydatki wykorzystano w całości lub powyżej 90%, w łącznej kwocie 370 498,9 tys. zł. W przypadku pozostałych trzech zadań wydatkowano 48 427,9 tys. zł, co stanowiło od 13% do 68,2% środków zaplanowanych na te zadania. Z wyjaśnień dyrektorów właściwych departamentów Ministerstwa Finansów wynika, że niepełne wydatkowanie środków wynikało m.in. z: zawarcia umowy na realizację zadania z wynagrodzeniem w niższej wysokości niż kwoty zgłoszone do wydatków niewygasających z upływem roku 2021, zmniejszenia zakresu umów w związku z brakiem dostępności urządzeń produkowanych poza granicami RP, oszczędności powstałych na skutek rozliczenia zadań.

W ramach 12 zadań zaplanowanych do realizacji w ramach wydatków niewygasających w 2021 r. (bez funduszu motywacyjnego) na łączną kwotę 268 084,2 tys. zł, na wykonanie dziewięciu zadań przewidziano środki pozyskane w trakcie 2021 r. z rezerw celowych w łącznej wysokości 204 979,3 tys. zł<sup>56</sup> (76,5%), które wykorzystano w kwocie 176 828 tys. zł (86,3%). Dotyczyło to następujących zadań: *Zakup usług zewnętrznych, Zakupy inwestycyjne Ministerstwa Finansów i jednostek podległych, Zakup materiałów i wyposażenia, Zakup sprzętu i uzbrojenia, Szkolenia specjalistyczne, Budowa, przebudowa oraz modernizacja nieruchomości Krajowej Administracji Skarbowej, Zakup sprzętu informatycznego oraz oprogramowania na potrzeby resortu finansów, Zakup subskrypcji i usług zewnętrznych z zakresu IT, Zakupy inwestycyjne resortu finansów w zakresie IT.* W ramach powyższych dziewięciu zadań zrealizowano 84<sup>57</sup> podzadania, z planowanych 88, z czego: z rezerwy poz. 44 zrealizowano 73 podzadania na kwotę 173 979,9 tys. zł, a z rezerwy poz. 46 zrealizowano 11 podzadań na kwotę 2848,2 tys. zł. Ze środków pozyskanych z rezerw celowych nie wykorzystano środków w wysokości 28 151,3 tys. zł, z czego w przypadku 84 zrealizowanych podzadań kwota niewykorzystana w wysokości 19 295,2 tys. zł wynikała głównie z niższych kwot zawartych w podpisanych umowach w wyniku wyboru najkorzystniejszych ofert w postępowaniu o zamówienia publiczne, a także wykonania całości przedmiotu umów, rozliczanych w roboczogodzinach, w wymiarze czasu krótszym niż pierwotnie planowano. W przypadku czterech pozostałych podzadań na łączną kwotę 8856,1 tys. zł środki nie zostały wydatkowane w ogóle. Dotyczyło to trzech podzadań zaplanowanych z rezerwy poz. 44<sup>58</sup>: *Zakup drukarek (IAS Bydgoszcz), Zakup środków transportu (IAS Warszawa), Zakup środków transportu wraz z montażem systemu łączności (IAS Warszawa)* oraz jednego podzadania zaplanowanego z rezerwy poz. 46 – *Zakup środków transportu (IAS Warszawa)*<sup>59</sup>. Głównymi przyczynami niezrealizowania powyższych czterech podzadań było odpowiednio: unieważnienie postępowania z uwagi na to, że wykonawca poinformował zamawiającego o rezygnacji z podpisania umowy o udzielenie zamówienia publicznego, ze względu na brak sprzętu na rynku oraz brak jego dostępności przez czas nieokreślony<sup>60</sup>; odstąpienie od umowy przez wykonawcę

<sup>56</sup> Z rezerwy poz. 44 „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych” w kwocie 201 390 tys. zł oraz poz. 46 „Wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych” w kwocie 3589,3 tys. zł.

<sup>57</sup> Uwzględniając podział na jednostki.

<sup>58</sup> W kwocie 8656 tys. zł.

<sup>59</sup> W kwocie 200,1 tys. zł.

<sup>60</sup> Na postępowanie, którego przedmiotem była dostawa mobilnych wielofunkcyjnych urządzeń drukujących, wpłynęła jedna oferta.

z przyczyn od niego niezależnych, tj. importer samochodów poinformował wykonawcę, że samochody objęte umową nie zostaną wyprodukowane w terminie umożliwiającym wywiązanie się z postanowień zawartej umowy; zakończenie postępowania bez wyboru oferty, ponieważ jedyna złożona oferta znacznie przewyższała kwotę, jaką zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia; unieważnienie postępowania z powodu braku złożonych ofert.

Ostatnie wydatki w ramach realizowanych zadań ujętych w wykazie wydatków niewygasających w 2021 r. w części 19 zostały dokonane 30 listopada 2022 r. Dysponent części 19 w terminie i na właściwy rachunek bankowy zwrócił niewykorzystane środki przeznaczone na wydatki niewygasające z końcem roku 2021. Ewidencję środków przeniesionych do wydatkowania w 2022 r. prowadzono prawidłowo. Na rachunek wydatków niewygasających budżetu państwa przekazano niewykorzystane środki w wysokości 33 273,2 tys. zł, w tym 28 151,3 tys. zł stanowiły środki, które w roku 2021 zostały pozyskane z rezerw budżetowych i następnie uwzględnione w wykazie wydatków niewygasających z końcem roku budżetowego.

(akta kontroli: tom II str. 340-390; tom III str. 1-176; tom IV str. 307-330, pliki – 409-410, 438-508, 515-608)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nie stosowano zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych przy dokonywaniu zakupu usług dystrybucji energii elektrycznej.

W Ministerstwie nie podjęto skutecznych działań mających na celu ograniczenie poniesionych w 2022 r. wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej, tj. opłaty sieciowej stałej oraz opłaty za ponadumowny pobór energii biernej.

Według art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne 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.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor Biura Administracyjnego, ponadstandardowy pobór energii pojemnościowej biernej w gmachu Ministerstwa w analizowanym okresie wynika z realizowanej w ramach termomodernizacji gmachu MF wymiany opraw oświetlenia elektrycznego na energooszczędne oprawy typu LED. Skala zmian wprowadzona w tym zakresie na budynku (wymieniono blisko 100%) przyniosła podwójny skutek ekonomiczny, tj. ograniczenie poboru energii czynnej, przy jednoczesnym niepożądanym zwiększeniu poboru energii biernej. Mając na uwadze fakt, iż proces zmiany sposobu oświetlenia budynku zakończony został w I kw. 2023 r., uporządkowanie kwestii potrzeb energetycznych budynku w odniesieniu do zagwarantowanych obowiązującymi umowami wielkości stanowi kolejny etap prac w obszarze optymalizacji wykorzystania energii elektrycznej przez Ministerstwo.

Dyrektor wyjaśniła, że Ministerstwo zasilane jest z dwóch przyłączy do sieci miejskiej średniego napięcia, dla których przewidziano analogiczną moc umowną w wysokości 1100 kW. Zamówiona moc stanowi zabezpieczenie dla ciągłości działania obiektu w przypadku przerwy lub utraty zasilania z dowolnego przyłącza. Istniejące na obiekcie dwustronne zasilanie stanowi podstawowy sposób zabezpieczenia ciągłości dostawy energii elektrycznej dla systemów informatycznych oraz stanowisk pracy znajdujących się w budynku. Dzięki takiemu rozwiązaniu Ministerstwo może ograniczyć do niezbędnego minimum inwestowanie w urządzenia realizujące zasilanie gwarantowane, tj. zasilacze UPS, agregaty prądotwórcze, urządzenia automatyki samoczynnego załączenia rezerwy. Zakontraktowana moc umowna na każdym przyłączy zabezpiecza

dostawę wymaganej ilości energii elektrycznej dla utrzymania prawidłowego funkcjonowania Ministerstwa Finansów, eliminując ryzyka związane z przekroczeniem tej mocy.

Dyrektor wskazała również, że z uwagi na trwający od 2018 r. proces inwestycyjny obejmujący szereg zadań (np. doposażenie budynku w instalację wentylacji mechanicznej i klimatyzacji, czy wymiana opraw oświetleniowych) bezpośrednio wpływających na rodzaj zużywanej energii, jak również docelowe wielkości w obszarze dostaw energii, prowadzenie wszelkiego rodzaju analiz w obszarze zużywanej przez budynek energii było mocno problematyczne. Zmiany zarówno w ilości urządzeń, jak i znaczące zmiany w zakresie ilości osób użytkujących obiekt na przestrzeni ostatniego okresu (czasowe jego wygaszenie poprzez wymuszony przez stan pandemii system pracy z domu) mocno zaburzyły systematykę czy też możliwość odczytu jakichkolwiek tendencji w tym zakresie na podstawie wielkości zużycia wskazanych w kWh. Opisany stan nie wpływał na kontrolę ilości faktur, poprawności ich wystawienia, kontroli poprawności rozliczanych okresów rozliczeniowych czy też naliczonych taryf i wszystkie te czynności były na bieżąco realizowane. Wraz z osiągnięciem pewnego rodzaju stabilizacji na budynku, tj. zakończeniem głównych inwestycji termomodernizacyjnych, oraz alokowaniem pracowników (z powierzchni dotychczas wynajmowanych) do jednego budynku, co planowane jest na czerwiec 2023 r., możliwe będzie wprowadzenie dalszych zmian w obszarze realizowanym umową na dostawę energii elektrycznej.

Podstawą dla zoptymalizowania wielkości dostaw energii będzie również wykorzystanie wniosków z audytu energetycznego *ex-post*, którego realizację planuje się na kwiecień-lipiec 2023 r. Audyt wskaże jednoznacznie osiągnięte wartości docelowe spadku emisji gazów cieplarnianych oraz zmniejszenie zużycia energii elektrycznej i ciepłej budynku. Nowo określone potrzeby energetyczne budynku będą stanowiły podstawę do określenia wielkości koniecznych do wprowadzenia zmian w dotychczas obowiązującej umowie.

(akta kontroli: tom VI str. 90-91)

NIK zauważa, że jednostka ponosiła znaczne wydatki na usługi dystrybucji energii elektrycznej i brak szczegółowej analizy w tym zakresie uniemożliwiła realizację wydatków w sposób oszczędny. Prowadzenie od 2018 r. działań w celu ograniczenia poboru energii elektrycznej czynnej powinno być na bieżąco monitorowane w celu wyeliminowania niepożądanych zjawisk z tym związanych. W Ministerstwie poniesiono, w analizowanym okresie styczeń-listopad 2022 r., opłaty za ponadumowny pobór energii biernej (63,3 tys. zł), które mogłyby być znacznie ograniczone przy podjęciu odpowiednich działań. Potrzeba ograniczenia zużycia energii biernej wynika z rosnących opłat za ponadumowny pobór energii biernej, które w grupie taryfowej B2 wyniosły za 1 kVarh 0,3108 zł w 2022 r., a w 2023 r. opłata ta wynosi 0,3420 zł.

Prowadzenie bieżącej analizy faktur za usługi dystrybucji energii elektrycznej umożliwiłoby zrewidowanie i zmniejszenie zakontraktowanego w 2014 r. limitu wartości mocy umownej. Wartość mocy umownej nie była dostosowana do faktycznego zapotrzebowania, tj. dla PPE...8527 od stycznia do listopada 2022 r. moc pobrana stanowiła 10,8%-18,5% wartości mocy zamówionej i wyniosła od 119 kW do 204 kW miesięcznie. Dla PPE...8533 w okresach rozliczeniowych (od stycznia do maja 2022 r. oraz od września do listopada 2022 r.) moc pobrana stanowiła 41,2%-58,2% wartości mocy zamówionej i wyniosła od 453 kW do 640 kW miesięcznie. Moc umowną, według pkt. 3.2.3. *Taryfy dla energii elektrycznej w zakresie dystrybucji energii*

elektrycznej<sup>61</sup>, można zamówić w niejednakowych wielkościach na poszczególne, nie krótsze niż miesięczne, okresy roku. Na przykład, przy założeniu, że moc umowna w PPE...8527 została by zmieniona w ww. okresach do poziomu minimalnej określonej w umowie dystrybucji<sup>62</sup> mocy umownej na poziomie 360 kW, to stała opłata sieciowa byłaby niższa o 81,7 tys. zł, a dla PPE...8533 w dziewięciu okresach objętych badaniem do poziomu<sup>63</sup> od 589 kW do 819 kW, to stała opłata sieciowa byłaby niższa o 34,8 tys. zł.

(akta kontroli: tom VI str. 170, 174, 177, 249, 253, 198-245;  
tom VIII str. 380-383)

2. W planie wydatków na 2022 r. części 19 nie ujęto środków na realizację z programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”.

Plan wydatków części 19 został zwiększony o 554 079,2 tys. zł środkami rezerw celowych z przeznaczeniem na realizację programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”, ustanowionego uchwałą Nr 44/2019 Rady Ministrów z 28 maja 2019 r.<sup>64</sup> W dniu 17 sierpnia 2021 r. został zatwierdzony przez Ministra Finansów *Szczegółowy plan realizacji priorytetów programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”* w roku 2022 (dalej: *Szczegółowy plan*), z podziałem na rodzaje wydatków (w tym rzeczowe) i środków na poszczególne jednostki KAS. Jak wskazano w przedmiotowym dokumencie, celem sporządzenia *Szczegółowego planu* było m.in. przedstawienie terytorialnego zakresu jego kierunków – podział planowanych na 2022 r. wydatków bieżących i inwestycyjnych w układzie kwot i rodzajów wydatków, które miały być w 2022 r. ujęte w planach finansowych CIRF oraz jednostek organizacyjnych KAS, tj.: Ministerstwa Finansów, poszczególnych Izb Administracji Skarbowej, Krajowej Szkoły Skarbowości, Krajowej Informacji Skarbowej. Cała planowana kwota wydatków w ramach programu na 2022 r. została zgłoszona do rezerw celowych budżetu państwa – część 83, poz. 44.

(akta kontroli: tom VII str. 556-566, 587-617)

Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej Ministerstwa Finansów wynika, że *Szczegółowy plan* realizacji priorytetów programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” został zaakceptowany przez Szefa KAS 30 lipca 2021 r., a Minister Finansów zatwierdził go 17 sierpnia 2021 r., to jest już po przekazaniu materiałów planistycznych do dysponenta części 19. Dyrektor Generalna MF wskazała, że należy zauważyć, że na etapie projektu budżetu na rok 2022 zostały już wydane zapewnienia finansowania na rok 2022 w kwocie ok. 148 944 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację zadań w ramach ww. programu. Stanowiło to istotną część całej kwoty przeznaczonej na realizację programu. W ustawie o finansach publicznych jednoznacznie określono źródło finansowania zadań

<sup>61</sup> Taryfa dla dystrybucji Taryfa dla energii elektrycznej w zakresie dystrybucji energii elektrycznej Stoen Operator Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie – obowiązująca do 1 stycznia 2022d r. (<https://stoen.pl/files/2022-02/stoen-taryfa-dystrybucji-27.01.2022-www.pdf>, dostęp 4 kwietnia 2023 r.)

<sup>62</sup> Umowa o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej nr ND-D/1902/2014 z dnia 11 grudnia 2014 r.

<sup>63</sup> Tj. przy założeniu 30% zapasu mocy umownej, w stosunku do maksymalnej mocy pobranej w poszczególnych okresach rozliczeniowych.

<sup>64</sup> Komunikat Ministra Finansów z dnia 3 lipca 2019 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” (M.P. poz. 669). Komunikat Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 kwietnia 2021 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” (M.P. poz. 439).



objętych zapewnieniami finansowania, którym jest rezerwa celowa. Zgodnie z art. 153 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej. Rozbicie programu pomiędzy rezerwę a część byłoby nieuzasadnione. Zabezpieczenie środków na realizację całego programu w latach 2020-2022 w jednym źródle finansowania, tj. w dedykowanej rezerwie celowej, służy także celom porównawczym. Takie ujęcie kwoty przeznaczonej na realizację programu było także korzystne dla budżetu państwa z punktu widzenia optymalizacji procesu angażowania środków na poszczególne zadania, w szczególności w priorytetach, w ramach których realizowane są zadania inwestycyjne. Konstrukcja programu umożliwia beneficjentowi przesuwanie środków pomiędzy zadaniami a ww. priorytetami, w zależności od uzasadnionych potrzeb, zidentyfikowanych w trakcie realizacji programu, i dzięki temu ma on możliwość optymalnego wykorzystania przyznanego finansowania. W związku z powyższym, decyzja o ujęciu finansowania programu w rezerwie celowej była zasadna, również z uwagi na potencjalne ograniczenie skali zaangażowania środków i możliwość korygowania decyzji zarządczych dotyczących rozwoju infrastruktury KAS.

(akta kontroli: tom VII str. 582-585)

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli planowania i wykorzystania rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich<sup>65</sup> oraz kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. i 2021 r. wskazywała na nieujęcie w planie wydatków części 19 na dany rok wydatków wynikających z ww. programu. W związku z tym, Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyjaśnień Dyrektora Generalnej Ministerstwa Finansów, co do braku możliwości dokonania zmian w projekcie planu wydatków części 19 na 2022 r., z uwagi na zaakceptowanie *Szczegółowego planu* realizacji priorytetów ww. programu wieloletniego przez dysponenta części 19, po przekazaniu mu materiałów planistycznych dotyczących realizacji wydatków na 2022 r. Należy zwrócić uwagę, że NIK już w trakcie poprzednich kontroli zwracała uwagę na potrzebę ujmowania środków na realizację programu wieloletniego w planie wydatków części 19, a mimo tego, w 2022 r. ponownie wystąpiła sytuacja, że środki na realizację programu wieloletniego zaplanowano w rezerwach celowych zamiast w planach finansowych poszczególnych jednostek resortu finansów. NIK zauważa również, że sytuacja łączenia wydatków zaplanowanych w części 19 i w rezerwach celowych ma co roku miejsce w przypadku projektów realizowanych w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

3. Ministerstwo Finansów zakupiło czas antenowy bez przeprowadzenia odpowiedniego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Dyrektor Biura Komunikacji i Promocji Ministerstwa Finansów zawarł umowę z 26 sierpnia 2022 r. obejmującą przeprowadzenie w jednej ze stacji telewizyjnych i jej kanałach tematycznych na rzecz MF kampanii polegającej na emisji spotów informujących o wsparciu dla kredytobiorców za kwotę 1040 tys. zł<sup>66</sup>. Zawarcie umowy zostało poprzedzone zatwierdzeniem przez Dyrektora Biura Administracyjnego w imieniu kierownika zamawiającego wniosku o dokonanie powyższego zakupu. Zamówienia udzielono z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych, powołując się na wyłączenie, o którym mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, mimo że podmiot, któremu udzielono

<sup>65</sup> Wystąpienie pokontrolne nr KBF.410.005.01.2020 z 23 grudnia 2020 r.

<sup>66</sup> Łączne maksymalne wynagrodzenie wykonawcy określono na kwotę 1040 tys. zł brutto.

zamówienia, nie był dostawcą usług medialnych<sup>67</sup>, podczas gdy, stosownie do treści art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, przepisów tej ustawy nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem jest zakup czasu antenowego wyłącznie od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych<sup>68</sup>.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Komunikacji i Promocji oraz Dyrektora Biura Administracyjnego wynika, że w ich ocenie możliwe było skorzystanie z wyłączenia, o którym mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, ponieważ spółka, z którą zawarto umowę, nie jest częścią organizacyjną podmiotu będącego dostawcą usług medialnych, ale odrębnym podmiotem w tej samej grupie, który na podstawie upoważnienia posiada wyłączne prawo zawierania umów w imieniu nadawcy w zakresie sprzedaży czasu antenowego na emisję kampanii. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Komunikacji i Promocji oraz Dyrektora Biura Administracyjnego z powyższego wynika, że w świetle treści ww. upoważnienia spółka, której MF udzieliło zamówienia, działała jako pełnomocnik nadawcy usług medialnych. Według wyjaśnień nie bez znaczenia jest również fakt, że stacja telewizyjna, będąca nadawcą usług medialnych, jest większościowym udziałowcem w podmiocie, któremu MF udzieliło zamówienia.

W ocenie NIK, w przypadku umowy z 26 sierpnia 2022 r., spółka, której MF udzieliło zamówienia na zakup czasu antenowego bez stosowania ustawy Pzp, nie działała jako pełnomocnik nadawcy usług medialnych, gdyż z treści umowy wynika, że była ona bezpośrednio stroną tej umowy, która zobowiązała się przeprowadzić kampanię w stacjach telewizyjnych. Umowa nie wskazuje, że stroną umowy jest dostawca usług medialnych ani że spółka, której MF udzieliło zamówienia, działa w imieniu i na rzecz podmiotu będącego dostawcą usług medialnych.

(akta kontroli: tom I str. 37-109; tom III str. 351-381)

4. W umowie zawartej po przeprowadzeniu postępowania na nabycie usług rezerwacji i wystawienia biletów lotniczych oraz rezerwacji miejsc noclegowych nie zawarto postanowienia określającego wysokość kar umownych naliczanych wykonawcy z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom z tytułu zmiany wysokości wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 436 pkt 4 lit. a ustawy Pzp, w przypadku umów zawieranych na okres dłuższy niż 12 miesięcy, umowa zawiera m.in. postanowienia określające wysokości kar umownych naliczanych wykonawcy z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom z tytułu zmiany wysokości wynagrodzenia, o której mowa w art. 439 ust. 5 ustawy Pzp. W umowie nr C/449/22/FK/B/426 z 25 sierpnia 2022 r., zawartej po przeprowadzeniu postępowania na nabycie usług rezerwacji i wystawienia biletów lotniczych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie oraz rezerwacji miejsc noclegowych poza granicami kraju na potrzeby Ministerstwa

<sup>67</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722), dostawcą usługi medialnej jest osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa ponosząca odpowiedzialność redakcyjną za wybór treści usługi medialnej i decydująca o sposobie zestawienia tej treści, będąca nadawcą lub podmiotem dostarczającym audiowizualną usługę medialną na żądanie. Nadawcą, zgodnie z art. 4 pkt 5 ww. ustawy, jest osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa, która tworzy i zestawia program oraz rozpowszechnia go lub przekazuje innym osobom w celu rozpowszechniania.

<sup>68</sup> NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na zakupie czasu antenowego bez przeprowadzenia odpowiedniego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, mimo że podmiot, któremu udzielono zamówienia, nie był dostawcą usług medialnych również w innych kontrolowanych jednostkach w latach wcześniejszych: Informacja o wynikach kontroli „Działalność Polskiej Agencji Żegluga Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością” (Nr ewid. 109/2022/II/21/004/KST) oraz Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w częściach 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe, 67 – Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Polskiej Akademii Nauk (Nr ewid. 132/2018/P/18/001/KNO).

Finansów, nie zawarto ww. postanowień, mimo iż w §19 umowy wskazano, że wykonawca wykona umowę przy udziale wymienionych podwykonawców. Dyrektor Biura Administracyjnego wyjaśniła, że w umowie pomyłkowo nie zawarto powyższych postanowień oraz że do tej pory nie zachodziły przesłanki do zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy tej umowy, a tym samym również wynagrodzenia podwykonawcy. Zmiana wynagrodzenia realizowana jest na pisemny wniosek jednej ze stron umowy i wymaga zawarcia aneksu do umowy. Dyrektor wyjaśniła, że w sytuacji złożenia przez stronę umowy wniosku o dokonanie waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy, strony, zawierając aneks do umowy, dodadzą zapis wprowadzający karę umowną dla wykonawcy z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom z tytułu zmiany wysokości wynagrodzenia.

(akta kontroli: tom I str. 149-172, 286-291)

5. Rozliczenie dotacji dla KSAP zatwierdzono jeden dzień po terminie wynikającym z ustawy o finansach publicznych.

Rozliczenie dotacji celowej udzielonej KSAP w kwocie 216,6 tys. zł, złożone do Ministerstwa Finansów 30 sierpnia 2022 r.<sup>69</sup>, zostało zatwierdzone przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego 30 września 2022 r., tj. jeden dzień po terminie. Stanowiło to naruszenie art. 152 ust. 2 upf, zgodnie z którym zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

Analiza dokumentacji dotyczącej procesu zatwierdzania sprawozdania KSAP wykazała, że Dyrektor BDG skierowała do Dyrektora KSAP uwagi w zakresie merytorycznym do złożonego sprawozdania odpowiednio 19 września 2022 r. oraz 28 września 2022 r. Skorygowane sprawozdanie w wersji papierowej wpłynęło do Ministerstwa Finansów 29 września 2022 r., natomiast wersja elektroniczna została przesłana 30 września 2022 r.

Zastępca Dyrektora BDG poinformowała, że nie było możliwości zatwierdzenia sprawozdania 29 września 2022 r., ponieważ w tym dniu dysponowano jedynie wersją papierową sprawozdania, podczas gdy zgodnie z § 6 pkt 3 umowy dotacyjnej sprawozdanie należało dostarczyć również drogą elektroniczną. Zatem jedynie dostarczenie obydwu wersji mogło zostać uznane za należyte wykonanie postanowień umowy. Dyrektor wskazała dodatkowo, że w dniu, w którym dostarczono wersję papierową sprawozdania, Ministerstwo nie otrzymało informacji od KSAP, że wersja elektroniczna nie zostanie dostarczona. Poinformowała również, że Ministerstwo, dysponując zarówno wersją elektroniczną, jak i papierową sprawozdania, dopiero wówczas mogło dokonać szczegółowej i rzetelnej weryfikacji sprawozdania (w tym również w zakresie zgodności obu wersji) – co było działaniem niezwykle istotnym z uwagi na konieczność wcześniejszego dwukrotnego korygowania dokumentacji przedłożonej przez KSAP. Po potwierdzeniu prawidłowości sprawozdania, niezwłocznie, tj. tego samego dnia (30 września 2022 r.), Dyrektor BDG zatwierdziła sprawozdanie. Zastępca Dyrektora BDG wskazała również, że rzetelne przeprowadzenie procesu weryfikacji sprawozdania przełożyło się na zapewnienie prawidłowości wydatku dokonanego ze środków publicznych,

---

<sup>69</sup> Pierwsza korekta sprawozdania wpłynęła do Ministerstwa Finansów 26 września 2022 r. zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej, natomiast druga korekta w wersji papierowej – 29 września 2022 r., a w wersji elektronicznej – 30 września 2022 r.

natomiast w celu uniknięcia w przyszłości podobnej sytuacji Ministerstwo Finansów prowadzić będzie bieżący monitoring terminu złożenia sprawozdania.

Zdaniem NIK, mimo że przekroczenie terminu przewidzianego na zatwierdzenie przez Ministerstwo Finansów rozliczenia dotacji wyniosło jedynie jeden dzień, to z uwagi na to, że dotacje są środkami z budżetu państwa podlegającymi szczególnym zasadom rozliczenia (art. 126 ufp), należało odpowiednio zorganizować ten proces, aby dochować terminu określonego w ustawie o finansach publicznych.

(akta kontroli: tom II str. 77-79, 150-233; tom IV str. 307-330, pliki – 80-167)

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 41 843,1 tys. zł, co stanowiło 180,8% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2022. Wydatki wyższe niż planowane w ustawie budżetowej zrealizowano głównie w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 o 26 014,5 tys. zł (o 648,7%) oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: PO liŚ 2014-2020) o 2928,8 tys. zł (o 38%). Wynikało to przede wszystkim z częściowego zaplanowania środków w rezerwach celowych budżetu państwa. Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich stanowiło 73,7% planu po zmianach, co spowodowane było głównie zmianą harmonogramów realizacji projektów i przeniesieniem ich realizacji na rok następny lub niewypłaceniem wynagrodzeń wykonawcy do końca 2022 r. w związku z nienależytym wykonaniem umowy.

Wydatki budżetu środków europejskich, w porównaniu do roku 2021, były niższe o 66 233,4 tys. zł (o 61,3%). Wynikało to głównie z harmonogramów realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020 (dalej: PO WER 2014-2020) oraz niewydatkowania środków związanych z realizacją projektów w ramach PO liŚ 2014-2020, m.in. w związku z przewidywanym zakończeniem zadania w 2023 r. oraz nienależytym wykonaniem umowy przez wykonawcę i trwającymi działaniami związanymi z usunięciem przez wykonawcę nieprawidłowości zgłoszonych przez zamawiającego.

(akta kontroli: tom VI str. 1-68; tom VIII str. 137-138)

Wydatki budżetu środków europejskich centrali MF wyniosły 4974 tys. zł (11,9% wydatków części 19), co stanowiło 36,3% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2022 oraz 42,4% planu po zmianach. Wydatki niższe niż planowane (po zmianach) dotyczyły głównie realizacji projektu „Wykonanie dokumentacji projektowej oraz termomodernizacji gmachu Ministerstwa Finansów” w ramach PO liŚ 2014-2020. Wynikało to z niewypłacenia w 2022 r. wykonawcy systemu wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w bloku B wraz z montażem klap przeciwpożarowych wynagrodzenia z powodu nienależytego wykonania umowy i wezwania wykonawcy do usunięcia nieprawidłowości. Ponadto dokonano przesunięcia na rok następny szkoleń specjalistycznych, dotyczących obsługi i utrzymania narzędzia informatycznego wspierającego zarządzanie relacjami z klientami KAS, w związku z opóźnieniem realizacji innych zadań w ramach projektu „Zarządzanie relacjami z klientem KAS” realizowanego w ramach PO WER 2014-2020.

(akta kontroli: tom VII str. 138)

Plan wydatków budżetu środków europejskich części 19 zwiększono w 2022 r. środkami z rezerw celowych o 33 629,5 tys. zł. Otrzymane środki zostały wykorzystane w kwocie 32 958 tys. zł (98%).

Dysponent III stopnia – centrala MF otrzymał środki z rezerw celowych w wysokości 2723 tys. zł, które zostały wykorzystane w całości. W wyniku badania całej kwoty

zwiększenia planu wydatków środkami z rezerw celowych (trzy decyzje) stwierdzono, że dysponent III stopnia dokonał zmiany planu wydatków po otrzymaniu decyzji o jego zwiększeniu, a otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli: tom VI str. 282-283, 286, 329, 331, 333, 339-351, 373-385, 401-414, 429, 441-509; tom VII str. 96-264, 266, 269)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich na rok 2022 na łączną kwotę 14 859 tys. zł (20 decyzji), w tym środków otrzymanych z rezerw celowych – 671 tys. zł (trzy decyzje). Kwota zablokowanych środków była wyższa niż w roku poprzednim o 7086,9 tys. zł, tj. o 91,2%.

Do szczegółowego badania wybrano pięć decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 12 914,1 tys. zł (91,5% zablokowanych wydatków przez dysponenta części 19). W wyniku badania stwierdzono, że decyzje o dokonaniu blokad dysponent części podjął najpóźniej w ciągu ośmiu dni od otrzymania informacji o możliwości dokonania blokady.

(akta kontroli: tom VIII str. 149, 157, 166, 170-173)

Zrealizowany został wniosek pokontrolny NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. dotyczący niezwłocznego przekazywania pomiędzy właściwymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów informacji o podjętych przez dysponenta części decyzjach w sprawie zablokowania planowanych wydatków budżetu środków europejskich. Dysponent części poinformował o wszystkich dokonanych blokadach Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów wykonującego zadania w zakresie obsługi środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej.

(akta kontroli: tom VIII str. 164)

Badaniem objęto próbę wydatków budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia w łącznej wysokości 3046,3 tys. zł, dobranych w sposób celowy spośród operacji o największej wartości, co stanowiło 61,2% zrealizowanych wydatków kontrolowanej jednostki. Wybrane wydatki zostały zrealizowane w ramach projektów „e-Urząd Skarbowy” oraz „Wykonanie dokumentacji projektowej oraz termomodernizacja gmachu MF”. Stwierdzono, że środki były wydatkowane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym i zostały przeznaczone na cele i zadania wynikające z porozumień o dofinansowanie projektów. Zlecenia płatności były przekazywane do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwych kwotach oraz w terminach umożliwiających ich realizację.

(akta kontroli: tom I str. 224-234)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 19 Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący ujednoczenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców, jak i w przypadku ich potrącania z wynagrodzenia wykonawcy. Przeprowadzone kontrole wykonania budżetu państwa w części 19 w latach 2016-2021 wykazały, iż wniosek ten nie został zrealizowany. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnej MF wynika, że propozycja zmian była uwzględniona w ramach prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, który uzyskał wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Prace nad tym projektem zostały jednak zakończone, m.in. w związku z potrzebą szerszego oraz bardziej kompleksowego zakresu nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Z wyjaśnień wynika, że Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) przewiduje potrzebę nowelizacji ustawy o finansach publicznych, która wprowadzi nowy system budżetowy do porządku prawnego już w I kwartale 2025 r. Naczelnik Wydziału w zastępstwie Dyrektora Biura Kontroli

i Audytu Wewnętrznego podał, że powyższy wniosek pokontrolny NIK zostanie uwzględniony w projekcie nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz że trwają prace nad wypracowaniem nowych rozwiązań w ramach reformy ram budżetowych. Po zakończeniu tych prac nastąpi przygotowanie konkretnych zapisów ustawowych w projekcie nowelizacji ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli: tom I str. 9-19, 221-223)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Wydatki były ponoszone w granicach ustalonego planu finansowego. Objęte kontrolą wydatki zostały zrealizowane terminowo i na cele służące realizacji zadań jednostki. Z wyjątkiem nieprawidłowości dotyczących wydatków na zakup usług dystrybucji energii elektrycznej oraz zakup czasu antenowego, pozostałe skontrolowane wydatki zostały poniesione prawidłowo i z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości, z uwagi na ich skalę, nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

**OBSZAR**

### **3. Sprawozdawczość**

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2022 r. przez dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Finansów:

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

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

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

(akta kontroli: tom V str. 18-126, 138-201, 202-256, 264-295, 512-519, pliki – 002, 010-011, 014-015, 030-033, 039-045, 053-054, 057-060, 070-071, 072, 074-075, 076-078, 092-093)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

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

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

Stan Funduszu na początek 2022 r. wynosił 6606 mln zł, a na dzień 31 grudnia 2022 r. – 4608,9 mln zł (69,8% stanu początkowego).

Przychody Funduszu na 2022 r. w ustawie budżetowej zaplanowane zostały w wysokości 13,7 mln zł i dotyczyły przychodów z tytułu odsetek. Koszty Funduszu zostały oszacowane na poziomie 423,2 mln zł, w tym: 302,5 mln zł na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa oraz usuwaniem skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych wydanych z naruszeniem prawa, 80 mln zł na dotacje, a 40,7 mln zł na odsetki, koszty postępowania sądowego, kary i odszkodowania na rzecz osób fizycznych oraz pozostałe koszty bieżące.

W 2022 r. dysponent Funduszu trzykrotnie korygował plan finansowy Funduszu, zwiększając przychody do kwoty 5126,3 mln zł (wzrost o 5112,6 mln zł) oraz koszty do kwoty 8171,8 mln zł (wzrost o 7748,6 mln zł).

Zmiana poziomu prognozowanych przychodów wynikała ze zwiększenia planowanych przychodów z tytułu nieodpłatnego otrzymania skarbowych papierów wartościowych o 5064,8 mln zł oraz wpływów z tytułu odsetek o 47,8 mln zł (o 348,6%).

Wzrost planowanych kosztów wyniósł 7748,6 mln zł i wynikał głównie z planowanego przekazania skarbowych papierów wartościowych na objęcie akcji, kosztu obejmowania akcji i udziałów w zamian za wkład pieniężny oraz dyskonta wynikającego ze zbycia skarbowych papierów wartościowych.

Sporządzane korekty planów finansowych były zasadne i miały na celu przede wszystkim dostosowanie planu finansowego Funduszu do planowanego przez Prezesa Rady Ministrów objęcia akcji lub udziałów w spółkach ze środków Funduszu.

W 2022 r. ze środków Funduszu, na podstawie umów zawartych przez Prezesa Rady Ministrów, zostały częściowo wypłacone dwie pożyczki na łączną kwotę 381 mln zł

spółkom z większościowym udziałem Skarbu Państwa<sup>70</sup>. Zadania zostały ujęte w planie finansowym funduszu.

(akta kontroli: tom V str. 258-259, 264-265, 270-273, 305-307, 512-519, pliki – 087-088)

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

(akta kontroli: tom V str. 1-6)

#### 4.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Przychody Funduszu w 2022 r. zostały zrealizowane na poziomie 4939,9 mln zł, co stanowiło 96,4% planowanych przychodów (5126,3 mln zł). Na ww. kwotę złożyły się w szczególności przychody z tytułu nieodpłatnego otrzymania skarbowych papierów wartościowych oraz ich sprzedaży w wysokości 4622,3 mln zł (93,6% ogółu przychodów) oraz odsetek w wysokości 117,6 mln zł<sup>71</sup> (2,4%). Kwotę 165 mln zł (3,3%) stanowiły przychody wynikające z okresowej aktualizacji wartości skarbowych papierów wartościowych i należności.

Skarbowe papiery wartościowe (SPW) o wartości nominalnej 5064,8 mln zł zostały przekazane do Funduszu z przeznaczeniem na zabezpieczenie objęcia akcji w pięciu spółkach. W 2022 r. Fundusz dokonał sprzedaży SPW za łączną kwotę 4097 mln zł, zgodnie z wnioskami Prezesa Rady Ministrów z 4 i 10 marca 2022 r.<sup>72</sup>

Mniejsze od planowanych przychody o 186,4 mln zł (o 3,6%) dotyczyły przychodów wynikających z przekazania skarbowych papierów wartościowych (442,6 mln zł), co było spowodowane dokonaniem ich wyceny w cenach rynkowych. Przychody ujęte w planie finansowym zostały ustalone na podstawie wartości nominalnej tych obligacji.

Większe od planowanych wykonanie przychodów z tytułu odsetek (o 56,1 mln zł) wynikało ze wzrostu stóp procentowych. Z powodu wzrostu stóp procentowych wyższe było oprocentowanie zarówno lokat terminowych, jak i lokat *overnight*. W 2022 r. zrealizowane zostały również przychody w wysokości 34,4 mln zł wynikające z decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej<sup>73</sup> oraz przychody z aktualizacji skarbowych papierów wartościowych i należności (165 mln zł). Przychody te nie były uwzględnione w planie finansowym Funduszu.

Mniejszy poziom przychodów w stosunku do roku 2021 o 746,6 mln zł (13,1%) wynikał głównie z niższej wartości przekazanych nieodpłatnie skarbowych papierów wartościowych (o 954,7 mln zł) i przychodów wynikających z decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej (o 63,5 mln zł), przy jednoczesnym wzroście przychodów z tytułu odsetek (108,3 mln zł) oraz aktualizacji wartości aktywów (163,2 mln zł).

<sup>70</sup> Udzielenie pożyczek nie skutkowało powstaniem kosztów Funduszu.

<sup>71</sup> Odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym (68,4 mln zł), od udzielonych pożyczek (29,4 mln zł), oprocentowania SPW (16,7 mln zł) oraz odsetki za opóźnienie (3,1 mln zł).

<sup>72</sup> W myśl art. 51 ust. 2 ustawy o budżecie w roku 2022 minister właściwy do spraw finansów publicznych jako dysponent Funduszu Reprywatyzacji, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, ze względu na szczególnie interes gospodarczy państwa, może dokonać sprzedaży skarbowych papierów wartościowych przekazywanych Funduszowi Reprywatyzacji na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>73</sup> Zwrot nienależnie pobranych świadczeń.



Badaniem objęto przychody w łącznej wysokości 4621,5 mln zł dotyczące otrzymanych skarbowych papierów wartościowych (4576,3 mln zł) oraz przypisu należności z tytułu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń oraz odsetek od tych należności (45,2 mln zł).

W dwóch należnościach, z 17 zbadanych, została zawyżona kwota naliczonych i zaewidencjonowanych kwot łącznie o 1,6 mln zł (0,03% skorygowanej kwoty przychodów) i 3,6% zbadanej próby należności (45,2 mln zł), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W 2022 r. wpływy środków finansowych na rachunek Funduszu wyniosły 4372,9 mln zł i dotyczyły w szczególności sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (4097 mln zł), spłaty pożyczek (159,5 mln zł), odsetek od depozytów (68,4 mln zł), odsetek od udzielonych pożyczek (20,7 mln zł), oprocentowania skarbowych papierów wartościowych (16,7 mln zł) oraz zwrotów wynikających z decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej<sup>74</sup> (10,2 mln zł).

Należności na koniec 2022 r. wyniosły 631 mln zł i były wyższe od należności na koniec 2021 r. o 257,6 mln zł (o 69%), co wynikało głównie z udzielonych w 2022 r. pożyczek ze środków Funduszu dwóm podmiotom na łączną kwotę 381 mln zł.

Na kwotę należności na koniec 2022 r. składały się należności z tytułu pożyczek oraz należności z nimi związanych (496 mln zł) oraz pozostałe należności w wysokości 134,9 mln zł, objęte odpisem aktualizującym należności w wysokości 125,3 mln zł.

(akta kontroli: tom V str. 258-259, 296-304, 323-332, 354-362, 410, 534-535, 512-519, pliki – 014-015, 025, 048, 068, 069, 087-088)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Dysponent Funduszu zawyżył należności o 1,6 mln zł, co stanowiło 0,03% skorygowanej kwoty przychodów.

Zawyżenie należności Funduszu wynikało z błędnego naliczenia odsetek na dzień 30 września 2022 r. od należności wynikających z decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej Nr KR II R 15/21 z 23 lutego 2022 r. Ww. decyzją Komisja Reprywatyzacyjna orzekła obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w łącznej kwocie 20,7 mln zł od dwóch podmiotów, wskazując 30-dniowy termin na realizację wpłaty na rachunek Funduszu (do 25 marca 2022 r.) Należność główna została zaewidencjonowana na podstawie polecenia księgowania z 13 lipca 2022 r. wraz z odsetkami za opóźnienie od 26 marca 2022 r. do 13 lipca 2022 r. w wysokości łącznej 661,5 tys. zł. Na podstawie polecenia księgowania 30 września 2022 r. dysponent Funduszu dokonał przypisu należności z tytułu odsetek od należności głównej, stanowiących przychód Funduszu, w łącznej wysokości 2,2 mln zł. Odsetki zostały naliczone za okres od 14 lipca 2021 r. (zamiast od 14 lipca 2022 r.) do 30 września 2022 r.

(akta kontroli: tom V str. 410-488)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że okres, za który zostały naliczone odsetki, a następnie zaewidencjonowane w księgach rachunkowych na podstawie polecenia księgowania z 30 września 2022 r., został ustalony nieprawidłowo. Okres opóźnienia dłużników w spłacie (zwrocie) nienależnego świadczenia pieniężnego rozpoczął się 26 marca 2022 r. i od tego dnia Funduszowi należne były odsetki za opóźnienie. Najwyższa Izba Kontroli zaznacza, że odsetki za okres od 26 marca do 13 lipca

<sup>74</sup> Decyzje Komisji Reprywatyzacyjnej nakładające obowiązek zwrotu na rzecz Skarbu Państwa równowartości nienależnych świadczeń.

2022 r. zostały już wcześniej zaewidencjonowane na podstawie polecenia księgowania z 13 lipca 2022 r.

Ustalając należności z tytułu odsetek od ww. należności głównej, dysponent Funduszu powinien uwzględnić okres od 14 lipca 2022 r. do 30 września 2022 r. Prawidłowo naliczone odsetki wyniosłyby 0,5 mln zł.

W wyniku błędnie ustalonego okresu, za który zostały naliczone odsetki, dysponent Funduszu zawyżył jego przychody o kwotę 1,6 mln zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, że błędne naliczenie odsetek od ww. należności wynikało z błędu ludzkiego – błędnie przyjętej daty początkowej okresu, za jaki zostały naliczone odsetki.

(akta kontroli: tom V str. 404-409)

W trakcie kontroli skorygowano naliczenie ww. odsetek, przyjmując prawidłowy okres odsetkowy. Dysponent Funduszu złożył również korektę rocznych sprawozdań z wykonania planu Funduszu<sup>75</sup>.

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości poinformowała, że wzmocniono nadzór na etapie zatwierdzania dowodów księgowych poprzez dodatkową weryfikację wprowadzonych dowodów księgowych oraz pouczono pracowników o konieczności dołożenia większej staranności przy wprowadzaniu i zatwierdzaniu dowodów.

(akta kontroli: tom V str. 264-265, 270-273, 404-409, 512-519, pliki – 014-015)

## 4.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2022 r. koszty Funduszu wyniosły 6937 mln zł i były niższe od kosztów zaplanowanych (8171,8 mln zł) o 1234,8 mln zł (o 15,1%) oraz wyższe od zrealizowanych w 2021 r. o 4765,2 mln zł (o 219,4%).

Największe poniesione koszty dotyczyły objęcia akcji lub udziałów w sześciu spółkach i wyniosły 6463,2 mln zł, w tym 3374 mln zł stanowiły transakcje pieniężne, a 3089,2 mln zł stanowiło przekazanie skarbowych papierów wartościowych do tych spółek. Bezpośrednie koszty związane z obejmowanymi akcjami stanowiły 93,2% wszystkich zrealizowanych w 2022 r. kosztów Funduszu.

Koszty związane z realizacją odszkodowań i zadośćuczynień za mienie przejęte przez Skarb Państwa oraz w związku z usuwaniem skutków prawnych wadliwych decyzji reprivatyzacyjnych wraz z odsetkami i kosztami postępowań sądowych wyniosły łącznie 41,2 mln zł, co stanowiło jedynie 0,6% ogółu kosztów.

Pozostałe koszty Funduszu w wysokości 432,5 mln zł wynikały z dyskonta związanego ze sprzedażą skarbowych papierów wartościowych (198,3 mln zł), aktualizacji wartości skarbowych papierów wartościowych (215,8 mln zł) i należności (18 mln zł) oraz kosztów na zakup usług pozostałych (0,3 mln zł).

Mniejsze od planowanego wykonanie kosztów Funduszu wynikało w szczególności z niższej o 958,4 mln zł wartości objętych przez Skarb Państwa akcji lub udziałów, mniejszego o 207,1 mln zł dyskonta związanego ze zbyciem skarbowych papierów wartościowych oraz kosztów zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa i roszczeń związanych z usuwaniem skutków prawnych wadliwych decyzji reprivatyzacyjnych o 266,5 mln zł.

<sup>75</sup> Rb-33, Rb-40 i Rb-BZ2.

W stosunku do roku 2021 największy wzrost kosztów dotyczył, wynikającego z decyzji Prezesa Rady Ministrów, obejmowania przez Skarb Państwa akcji i udziałów ze środków Funduszu i wyniósł 4495,9 mln zł.

(akta kontroli: tom V str. 258-259, 264-265)

Szczegółowym badaniem objęto dowody księgowe będące podstawą 71 zapisów w ewidencji księgowej kosztów Funduszu o wartości 6502,7 mln zł, w tym wszystkie operacje związane z objęciem akcji przez Skarb Państwa na łączną kwotę 6463,2 mln zł. Koszty wynikały w szczególności z wyroków sądowych, decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej, wniosków wojewodów o refundację wypłaconych odszkodowań oraz objęcia przez Skarb Państwa udziałów i akcji ze środków Funduszu. Odsetki od wypłaconych odszkodowań zostały ustalone prawidłowo.

(akta kontroli: tom V str. 361-362)

Koszty zostały poniesione na realizację zadań Funduszu, z tym że na cele dla jakich utworzono ten Fundusz, przeznaczono jedynie 0,6% ogółu kosztów w 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Minister Finansów jako dysponent Funduszu nie podejmuje *de facto* decyzji o przeznaczeniu środków Funduszu na objęcie akcji lub udziałów oraz sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, a wyłącznie realizuje polecenia Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie. Dysponent Funduszu nie posiada instrumentów umożliwiających ocenę zasadności i celowości ponoszonych przez Fundusz kosztów, co, w ocenie NIK, czyni go faktycznie podmiotem dokonującym rozliczeń wynikających z decyzji podejmowanych bez jego udziału. Za udział w procesie decyzyjnym przeznaczenia środków Funduszu, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie można uznać wydania opinii, o których mowa w § 11 i 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2021-2022<sup>76</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że ustawą z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023<sup>77</sup> dokonano m.in. zmiany art. 69h ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników<sup>78</sup>, przedłużając o rok okres, w jakim środki Funduszu mogą być przeznaczane na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji w spółkach. Świadczy to o kontynuacji finansowania ze środków Funduszu zadań (tj. obejmowania lub nabywania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu) wynikających z decyzji Prezesa Rady Ministrów.

Uwzględniając skalę kosztów wynikających z decyzji Prezesa Rady Ministrów w roku 2022 i latach poprzednich, dotyczących objęcia/nabycia akcji lub udziałów w spółkach i udzielanych pożyczek, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę zmiany dysponenta tego Funduszu i ustanowienia nim Prezesa Rady Ministrów.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### 4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami i obligacjami

Opis stanu  
faktycznego

Stan środków pieniężnych na dzień 1 stycznia 2022 r. wynosił 816,9 mln zł, w tym 23,9 mln zł przekazane w zarządzanie *overnight* (dalej: O/N), a 793 mln zł na depozyty (zarządzanie) terminowe. Na dzień 31 grudnia 2022 r. stan środków pieniężnych

<sup>76</sup> Dz. U. poz. 2465.

<sup>77</sup> Dz. U. poz. 2666.

<sup>78</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 343, dalej: ustawa o komercjalizacji.

wyniósł 1392,4 mln zł<sup>79</sup>, w tym 1359 mln zł stanowiły lokaty terminowe, a 33,4 mln zł depozyt O/N.

Wolne środki przekazywane w zarządzanie O/N w trakcie roku wyniosły od 14,5 mln zł do 4125,9 mln zł. W 2022 r. średni poziom wolnych środków wyniósł 251,1 mln zł, przy czym przez okres 235 dni poziom ten nie przekraczał 30 mln zł, przez 266 dni – 40 mln zł, a przez 287 dni – 50 mln zł. W okresie objętym kontrolą przez 22 dni stan środków pieniężnych przekazywanych w zarządzanie O/N przekraczał 1000 mln zł i wyniósł średnio 3098,9 mln zł. Przyczyną utrzymywania wysokiego poziomu wolnych środków była głównie sprzedaż obligacji w celu zabezpieczenia transakcji objęcia akcji spółek<sup>80</sup>.

Dysponent Funduszu systematycznie przekazywał wolne środki w zarządzanie terminowe na okres od 5 do 185 dni, przy czym w 124 przypadkach, ze 172, środki były lokowane na okres nie krótszy niż 30 dni. Średni dzienny poziom depozytów terminowych w 2022 r. wyniósł 1515,8 mln zł.

Dysponent Funduszu nie opracował pisemnego systemu zarządzania płynnością Funduszu. Pomimo tego, zarządzanie wolnymi środkami odbywało się w sposób prawidłowy. W 2022 r. nie dokonano zerwania żadnej lokaty, a posiadane wolne środki zabezpieczały bieżącą realizację płatności. Zastępca Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych wyjaśnił, że zarządzanie płynnością Funduszu realizowane jest na podstawie analizy bieżących potrzeb wynikających z realizowanych zadań Funduszu, a stan utrzymywanych wolnych środków kontrolowany jest na podstawie pozyskiwanych lub przekazywanych informacji o planowanych wypłatach. Jednocześnie dodał, że organy wnioskujące częstokroć nie informują o planowanej wypłacie zobowiązań Funduszu lub informują o takiej wypłacie z dużym wyprzedzeniem, co zobowiązuje dysponenta Funduszu do utrzymywania stanu wolnych środków na poziomie gwarantującym ich realizację.

(akta kontroli: tom V str. 397-401)

Przychody Funduszu z tytułu oprocentowania lokat terminowych i lokat O/N w 2022 r. wyniosły łącznie 68,4 mln zł.

Wartość nominalna obligacji na dzień 1 stycznia 2022 r. wyniosła 6000 mln zł, a ich wartość księgową – 5524,5 mln zł. W 2022 r. Fundusz nieodpłatnie otrzymał obligacje o wartości nominalnej 5064,8 mln zł<sup>81</sup> w celu objęcia akcji w spółkach<sup>82</sup>.

(akta kontroli: tom V str. 258-259, 370-373, 397-401, 512-519, pliki – 089-090, 014-015)

W okresie objętym kontrolą dysponent Funduszu dokonał sprzedaży obligacji o wartości nominalnej 4502,4 mln zł i uzyskał przychody w wysokości 4097 mln zł, tj. 91% ich wartości nominalnej. Sprzedaż obligacji została zrealizowana w dniach

<sup>79</sup> W tym 722,9 mln zł ze sprzedaży SPW – ustawą z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2707) znówelizowano brzmienie art. 19 ust. 7 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, wskazując iż *skarbowe papiery wartościowe, o których mowa w ust. 1* (tj. skarbowe papiery wartościowe przekazane do Funduszu na wniosek Prezesa Rady Ministrów z przeznaczeniem na nabywanie lub obejmowanie akcji, w latach 2021 i 2022, przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów), oraz *środki uzyskane z ich zbycia, niewykorzystane do dnia 31 grudnia 2022 r., przeznacza się na realizację ustawowych zadań Funduszu* (art. 14 ust. 1 wchodzący w życie w dniu 31 grudnia 2022 r.); pierwotnie (tj. przed ww. nowelizacją) niewykorzystane do dnia 31 grudnia 2022 r. SPW miały być zwracane ministrowi właściwemu do spraw budżetu; zgodnie z opinią Departamentu Prawnego MF zwrotowi podlegały również środki finansowe uzyskane ze sprzedaży tych obligacji.

<sup>80</sup> W okresie od 30 marca do 20 kwietnia 2022 r.

<sup>81</sup> W dniu 29 marca 2022 r. (4916,4 mln zł) oraz 4 października 2022 r. (148,5 mln zł).

<sup>82</sup> PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. (dalej: PGE S.A.) – 3836,7 mln zł, Enea S.A. – 1079,6 mln zł, Węglokoks S.A. – 148,5 mln zł.

od 29 marca do 6 kwietnia 2022 r. i miała na celu zapewnienia środków finansowych na objęcie akcji/udziałów w czterech spółkach<sup>83</sup>. Środki zostały wykorzystane 21 kwietnia (2501,9 mln zł), 27 kwietnia (422,1 mln zł) oraz 30 grudnia (450 mln zł).

Dysponent Funduszu dokonał sprzedaży obligacji na wniosek Prezesa Rady Ministrów z 4 i 10 marca 2022 r. Sprzedane obligacje zapewniły wpływ środków finansowych do Funduszu w wysokości wskazanej we wnioskach.

Dysponent Funduszu przekazał ponadto obligacje o wartości nominalnej 3562,5 mln zł na objęcie akcji o wartości 3089,2 mln zł w dwóch spółkach<sup>84</sup>.

(akta kontroli: tom V str. 323-332, 512-519, pliki – 087-088)

Na dzień 31 grudnia 2022 r. dysponent Funduszu posiadał obligacje o wartości nominalnej 3000 mln zł. Wartość obligacji została prawidłowo ustalona w księgach rachunkowych na koniec roku i wyniosła 2711,1 mln zł.

(akta kontroli: tom V str. 534-537, 512-519, pliki – 014-015)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### 4.4 Realizacja zadań

Opis stanu  
faktycznego

W planie po zmianach na 2022 r. zaplanowano do realizacji trzy działania:

- 4.4.3.1 *Udzielanie przez Skarb Państwa pożyczek wybranym spółkom i przedsiębiorcom* – realizacja działania nie wiąże się z poniesieniem kosztów przez Fundusz, dlatego też nie zostały zaplanowane koszty z tego tytułu; w 2022 r. ze środków Funduszu zostały wypłacone dwie pożyczki na łączną kwotę 381 mln zł;
- 4.4.3.2 *Nabywanie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji wybranych spółek* – 7827,6 mln zł; działanie zostało wprowadzone do planu w trakcie roku; w 2022 r. Fundusz zrealizował koszty na łączną kwotę 6661,9 mln zł, w związku z objęciem przez Skarb Państwa akcji lub udziałów w sześciu podmiotach; zobowiązania na koniec roku wyniosły 16,4 tys. zł;
- 4.5.1.2 *W Zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa i JST* – 344,2 mln zł; w ramach tego działania poniesiono koszty w wysokości 41,2 mln zł; zobowiązania z tego tytułu na koniec roku wyniosły 261 tys. zł.

(akta kontroli: tom V str. 263, 282)

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

W związku z charakterem realizowanych zadań dla Funduszu nie opracowano szczegółowego planu rzeczowo-finansowego.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji. Dysponent Funduszu prawidłowo i terminowo regulował zobowiązania wynikające z prawomocnych wyroków sądowych, decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej oraz zleceń składanych przez Prezesa Rady Ministrów w związku z realizacją umów inwestycyjnych dotyczących objęcia akcji/udziałów oraz

<sup>83</sup> PGE S.A. – 2501,9 mln zł, Enea S.A. 422,1 mln zł, ElectroMibility Poland S.A. 250 mln zł oraz Polski Holding Hotelowy Sp. z o.o. 200 mln zł.

<sup>84</sup> Węgłokoks S.A. (wartość nominalna obligacji 562,5 mln zł, wartość objętych akcji 484 mln zł); Gaz System S.A. (wartość nominalna obligacji 3000 mln zł, wartość objętych akcji 2605,2 mln zł).

udzielonych pożyczek. Stwierdzona nieprawidłowość w zakresie zawyżenia należności z tytułu odsetek za opóźnienie nie skutkowała obniżeniem oceny wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.

**OBSZAR**

## **5. Sprawozdawczość Funduszu Reprywatyzacji**

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2022 r. przez dysponenta Funduszu Reprywatyzacji:

- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2022 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2022 r. (Rb-BZ2)

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

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

Dysponent sporządził korekty sprawozdań Rb-33, Rb-40 oraz Rb-BZ2 w wyniku stwierdzonej w toku kontroli nieprawidłowości w obszarze wykonania planu przychodów Funduszu.

(akta kontroli: tom V str. 264-295)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

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

## **V. Wnioski**

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zmniejszenia wydatków związanych z poborem energii pojemnościowej biernej oraz dostosowania wielkości zakontraktowanej mocy umownej do faktycznego jej zużycia.
2. Ujmowanie w planie wydatków części 19 na dany rok wydatków wynikających z programu wieloletniego dotyczącego modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej.
3. Dokonywanie zakupu czasu antenowego zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Nadal aktualne pozostają dwa wnioski sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w latach poprzednich, odnoszące się do zaprzestania ujmowania w planie dysponenta środków na wydatki jednostek podległych oraz ujednolicenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców, jak i w przypadku ich potrącenia z wynagrodzenia wykonawcy.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>85</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 14 kwietnia 2023 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Małgorzata Motylow

.....  
*podpis*

---

<sup>85</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

### **Sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych**

stwierdzonych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 14 kwietnia 2023 r. skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji (KBF.410.001.06.2023)

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w powyższym tekście wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych poprzez:

1. zastąpienie użytej na str. 9, w wierszu 10 kwoty „277 125,9 tys. zł” kwotą „277 132,7 tys. zł”;
2. zastąpienie użytej na str. 11, w wierszu 20 kwoty „129 459,1 tys. zł” kwotą „148 340,1 tys. zł”;
3. zastąpienie użytej na str. 11, w wierszu 22 kwoty „44 000 tys. zł” kwotą „52 998,4 tys. zł”;
4. zastąpienie użytego na str. 11, w wierszu 8 od dołu wyrazu „wyjaśnień” wyrazami „z oświadczenia Zastępcy”;
5. zastąpienie użytego na str. 11, w wierszu 6 od dołu tekstu „spowodowane to było” tekstem „poza zwiększeniem miesięcznego wynagrodzenia tej grupy na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP dotyczącego szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, wzrost ten był spowodowany”;
6. zastąpienie użytej na str. 12, w wierszu 5 liczby „324” liczbą „322”;
7. zastąpienie użytego na str. 27, w wierszu 6 wyrazu „ośmiu” wyrazem „dziesięciu”;
8. zastąpienie użytego na str. 28, w wierszach 5-6 od dołu tekstu „przeznaczone były na realizację 13 zadań” tekstem „przeznaczone były na realizację 46 zadań, pogrupowanych w 13 zadaniach o jednolicie brzmiących nazwach,”;
9. zastąpienie użytej na str. 32, w wierszu 4 od dołu kwoty „148 944 tys. zł” kwotą „166 898 tys. zł”.

Warszawa, dnia 8 maja 2023 r.

Najwyższa Izba  
Kontroli  
Departament Budżetu  
i Finansów  
Dyrektor  
Stanisław Jarosz

/-/

.....  
.podpis



