



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

KAP.410.001.03.2022

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
Minister Cyfryzacji
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa (dalej: KPRM).

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji¹, obsługę Ministra zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji od 6 października 2020 r.²

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej.

Kontrolerzy

1. Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/23/2022 z 12 stycznia 2022 r.
2. Justyna Głowacka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/24/2022 z 12 stycznia 2022 r.
3. Mariusz Czarnecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/22/2022 z 12 stycznia 2022 r.
4. Zbigniew Jachimowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/21/2022 z 12 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- wykonania budżetu państwa na rok 2021, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 27 – Informatyzacja oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa,
- wykonania w 2021 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (dalej Fundusz CEPiK lub Fundusz) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta Funduszu.

Zakres kontroli

W odniesieniu do części budżetowej 27 ocenie podlegały w szczególności:

¹ Dz.U. poz. 1716.

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 października 2020 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.27.2020 (M.P. poz. 896).

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- 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 publicznych⁴ (dalej: ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 27 - Informatyzacja.

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

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 budżetu dokonywanych w części 27 – Informatyzacja w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 27 limitów wydatków, w tym limitów na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- kontroli prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- badania ksiąg rachunkowych dla dysponenta głównego i III stopnia w części 27,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 27 – Informatyzacja.

W odniesieniu do Funduszu CEPiK ocenie podlegały w szczególności:

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wyżej wymienionych obszarów, w odniesieniu do Funduszu CEPiK, były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu przychodów,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji kosztów,
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 27 – Informatyzacja wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2021 r. jednostki podległej – Centrum Projektów Polska Cyfrowa (dalej: CPPC).

III. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

A. Część 27 – Informatyzacja

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 27 *Informatyzacja*.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Szczegółowe badanie próby wydatków w części 27 – Informatyzacja wykazało, że dokonywano ich zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące m.in. opóźnień w przeprowadzeniu kontroli merytorycznej dowodów księgowych, nie miały wpływu na realizację planu finansowego. NIK zauważa jednak, że nieterminowe dokonywanie kontroli merytorycznej dowodów księgowych występowało również w latach ubiegłych, co świadczy o nieskutecznej kontroli zarządczej w tym zakresie.

NIK pozytywnie opiniuje sprawozdania za 2021 r. sporządzone przez dysponenta części (łączne) oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta głównego i dysponenta III stopnia, z wyjątkiem sprawozdań Rb-27 i Rb-N – łącznego i dysponenta III stopnia. Roczne łączne i jednostkowe sprawozdania budżetowe za 2021 r., z wyłączeniem sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych oraz

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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.

Rb-N w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r., zostały sporządzone prawidłowo. Z uwagi na to, że Dyrektor Generalna poinformowała kontrolerów NIK, że *na obecną chwilę nie jesteśmy w stanie ustalić prawidłowych należności w zakresie dysponenta III stopnia*⁶, NIK odstępuje od wydania opinii o sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N dysponenta III stopnia oraz sprawozdaniach łącznych Rb-27 i Rb-N, do których zostały przeniesione dane ze sprawozdań jednostkowych.

W zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych stwierdzono nieprawidłowości polegające na niedokonaniu ostatecznego zamknięcia, do dnia 8 kwietnia 2022 r., ksiąg rachunkowych według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r., niezachowaniu ciągłości bilansowej pomiędzy bilansem zamknięcia 2020 r. a bilansem otwarcia 2021 r. oraz braku opisów (treści) operacji dla 480 zapisów księgowych. Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o tym, że organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej w tym zakresie nie zapewniały, w sposób racjonalny, prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych. Nieprawidłowości dotyczące ksiąg rachunkowych spowodowały obniżenie oceny ogólnej do opisowej.

B. Fundusz Celowy – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego na 2021 r. Funduszu Celowego – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

⁶ Pismo nr BBF.ZKN.1740.2.52.2022.AR(2) z 8 kwietnia 2022 r.

Stwierdzono, że w 2021 r. dysponent Funduszu CEPiK kolejny rok z rządu nie podejmował skutecznych działań zmierzających do zakończenia budowy systemu CEPiK 2.0 w zakresie Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0. (dalej: CEK 2.0), co należy do podstawowych celów Funduszu oraz wbrew informacjom przekazanym w odpowiedzi na wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Tym samym nie zrealizował wniosku pokontrolnego NIK w tym zakresie.

Dysponent Funduszu CEPiK nie posiadał również wiedzy na temat wielkości należności przeterminowanych (wymagalnych) wg stanu na 31 grudnia 2021 r., co NIK ocenia jako nierzetelne.

Szczegółowe badanie kosztów Funduszu CEPiK wykazało, że zostały one poniesione na zakupy i usługi służące realizacji celów Funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Jednakże, stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły niezgodnego z przepisami ujęcia w księgach rachunkowych Funduszu kosztu usługi dodatkowej w grupie wydatków inwestycyjnych (357,4 tys. zł) oraz kosztu związanego z dotacjami jako należności (15 941,9 tys. zł). Skutkowało to wykazaniem błędnych danych w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 za IV kwartał 2021 r.⁷

W związku z tym, że w ww. sprawozdaniach koszty Funduszu zostały zaniżone o kwotę 15 941,9 tys. zł i o tę samą kwotę zawyżone należności oraz zaniżone koszty w grupie wydatków bieżących o kwotę 357,4 tys. zł i zawyżone o tę samą kwotę koszty w grupie wydatków inwestycyjnych, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sprawozdawczość Funduszu.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności⁸

A. Część 27 – Informatyzacja

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2021 r.⁹ dochody budżetu państwa w części 27 zostały zaplanowane w kwocie 247,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 14 483,3 tys. zł, tj. prawie 60-krotnie wyższej od planowanej oraz o 43,7% wyższej niż w 2020 r. (10 081,5 tys. zł). Dochody pochodziły głównie ze zwrotów dotacji udzielonych w latach ubiegłych, tj. tytułów niemożliwych do oszacowania na etapie planowania.

Dochody zrealizowane przez dysponenta III stopnia – Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w części 27 wyniosły 74,4 tys. zł i były wyższe od planowanych o 52,4 tys. zł, tj. o 238%.

Pochodziły one głównie ze zwrotów dotacji celowych niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem wraz z odsetkami oraz opłat za udostępnianie danych z rejestru PESEL.

Na koniec 2021 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych, w części 27 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 50 856,5 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 31 090,7 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2020 r. należności były wyższe o 7145,9 tys. zł (o 16,3%), a

⁷ Sporządzonych 1 marca 2022 r.

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

⁹ Ustawa budżetowa z dnia 20 stycznia 2021 r. na rok 2021 (Dz.U. poz. 190, ze zm.).

zaległości
o 315,1 tys. zł (o 1,0%).

Największe należności na koniec 2021 r. wystąpiły w CPPC w wysokości 41 138,9 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do 2020 r. o 6,3 tys. zł (18,1%), w tym zaległości wyniosły 27 815,3 tys. zł i w porównaniu do 2020 r. były wyższe o 5,4 tys. zł, tj. o 24,3%.

Zaległości w części 27 dotyczyły głównie zwrotu niewykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości dotacji oraz odsetek od nich.

Na koniec 2021 r. u dysponenta III stopnia w części 27 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 9135,0 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 2701,7 tys. zł.

W porównaniu z 2020 r. należności były wyższe o 769,4 tys. zł (o 9,2%), a zaległości niższe o 5 662,3 tys. zł (o 67,7%). Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej KPRM, przyczyną wzrostu należności pozostałych do zapłaty był wzrost wydanych decyzji z tytułu opłaty za udostępnienie danych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL, które zostały uregulowane w 2022 r.

(akta kontroli str. 208-210, 304-305, 358, 468-469, 2837, 2882-2891, 2906-2915, 2928-2930, DVD pliki: 440-455)

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2021 r. wydatki budżetu państwa w części 27 – Informatyzacja zostały zaplanowane w kwocie 378 034,0 tys. zł. W trakcie roku zostały one zwiększone *per saldo* o 204 317,1 tys. zł¹⁰, tj. do kwoty 582 351,1 tys. zł. Na skutek nowelizacji ustawy budżetowej¹¹ plan finansowy części 27 został zwiększony o 136 610,0 tys. zł, w tym:

- 25 610,0 tys. zł na dotacje (bez dotacji majątkowych) m.in. na rozbudowę systemu SI2PEM¹² o nowe funkcjonalności, laboratorium zastosowań Sztucznej Inteligencji i kontynuację prac nad systemem MonAliZa 2.0,
- 76 665,0 tys. zł na wydatki majątkowe (łącznie z dotacjami) m.in. na dostawę dwóch blokowych macierzy dyskontowych, rozbudowę licencji Dyna Trace ze wsparciem i rozbudowę platformy wirtualnej FlexPod o przestrzeń dyskową wraz ze wsparciem technicznym,
- 34 335,0 tys. zł na wydatki bieżące m.in. na przedłużenie wsparcia technicznego do licencji oprogramowania IBM, świadczenie usługi serwisu i wsparcia technicznego deduplikatorów EMC¹³ i dostawę systemu do monitorowania i analizowania przepływów sieciowych wraz z gwarancją i usługami wsparcia.

Dyrektor Generalna KPRM, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 8 kwietnia 2022 r., nie udzieliła wyjaśnień¹⁴ w kwestii uzasadnienia ujęcia tych zadań w nowelizacji ustawy budżetowej oraz wskazania jaka część zadań

¹⁰ Zwiększenie planu wydatków o środki z rezerw celowych (79 121,0 tys. zł), zmniejszenie planu przez dysponentów części 16, 23 i 27 poprzez przeniesienie kwoty 2110,0 tys. zł do części 16 i 23 oraz zmniejszenie wydatków w wyniku decyzji Ministra Finansów o 9303,8 tys. zł.

¹¹ Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1900). Ustawa ta weszła w życie 22 października 2021 r.

¹² System Informatyczny o Instalacjach wytwarzających Promieniowanie Elektromagnetyczne.

¹³ Pamięci masowe zaprojektowane jako repozytorium kopii zapasowych.

¹⁴ Kontrolerzy zwrócili się w tej sprawie do Dyrektora Generalnej KPRM pismem nr KAP.410.001.03/2022/11 z 4 marca 2022 r.

zgłoszonych do nowelizacji ustawy budżetowej została zrealizowana, a jaka będzie realizowana w 2022 r.

(akta kontroli str. 98-103, 2865-2869)

Wydatki budżetu państwa w 2021 r. w części 27 zostały zrealizowane w kwocie 529 103,5 tys. zł (w tym 151 427,1 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku 2021), co stanowiło 90,9% planu po zmianach (582 351,1 tys. zł). W porównaniu do 2020 r. wydatki były wyższe o 297 553,0 tys. zł, tj. o 128,5%. Wzrost wydatków spowodowany był głównie większym zapotrzebowaniem beneficjentów na dotacje na realizację projektów oraz wprowadzeniem do planu wydatków nowych zadań inwestycyjnych.

Wydatki budżetu państwa dysponenta III stopnia w części 27 wyniosły 141 783,9 tys. zł (w tym 37 468,9 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r.), co stanowiło 77,2% planu po zmianach (183 712,7 tys. zł). Niewykorzystanie środków wynikało m.in. z niepełnego wykonania funduszu płać oraz częściowego sfinansowania zakupu towarów i usług z pozostałych części budżetowych obsługiwanych przez KPRM. W porównaniu do roku 2020 wydatki zwiększyły się o 27,6%.

(akta kontroli str. 212-217, 313, 371-374, 2838, 2916-2927, DVD pliki: 440-455)

Plan wydatków części 27 został zwiększony o 79 121,0 tys. zł środkami z rezerw celowych budżetu państwa, które zostały przeznaczone głównie dla CPPC na refundację poniesionych wydatków oraz wypłatę zaliczek dla beneficjentów realizujących projekty w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (dalej: POPC). Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w kwocie 77 568,9 tys. zł, tj. w 98,0%.

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerw celowych w łącznej kwocie 2718,7 tys. zł, tj. 100% rezerw otrzymanych przez dysponenta stopnia III w części 27¹⁵ wykazało, że zostały one wydatkowane zgodnie z przepisami ufp na sfinansowanie dodatków do wynagrodzeń służby cywilnej dla dwóch urzędników oraz wydatków w ramach Inicjatywy *Wspólna Infrastruktura Informatyczna Państwa*. Wykorzystano 70,5% przyznanych środków. Przyczyną niewykorzystania środków w ramach ww. Inicjatywy, według wyjaśnień Dyrektora Generalnej KPRM, *był przedłużający się proces negocjacji szczegółowych warunków realizacji zadań, mający na celu wypracowanie optymalnego modelu świadczenia usług w latach 2022-2023*.

(akta kontroli str. 1618-1873, DVD pliki: 434-438)

W związku z nadmiarem środków Minister Cyfryzacji, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, podjął osiem decyzji o blokowaniu wydatków w cz. 27 na łączną kwotę 10 973,8 tys. zł (w tym 10 723,8 tys. zł z budżetu państwa oraz 250,0 tys. zł z budżetu środków europejskich), tj. 18,4% % planu po zmianach w budżecie państwa i 0,1% planu po zmianach w budżecie środków europejskich. Głównymi przyczynami dokonania blokad było poniesienie niższych wydatków na zaplanowane zadania, przedłużające się procedury przetargowe oraz procedury związane z podpisywaniem umów i związane z tym przeniesienie części zadań do realizacji w 2022 r., a także ograniczenia spowodowane pandemią.

Szczegółową kontrolą objęto cztery decyzje na łączną kwotę 8016,6 tys. zł (w tym 7766,6 tys. zł z budżetu państwa i 250,0 tys. zł z budżetu środków europejskich),

¹⁵ Dysponent główny nie otrzymał środków z rezerw celowych.

tj. 73,1% łącznej kwoty zablokowanych środków. Stwierdzono, że powyższe decyzje o blokowaniu środków zostały podjęte niezwłocznie po powzięciu informacji, że środki nie zostaną wykorzystane. Informację o dokonaniu dwóch blokad wprowadzono do systemu TREZOR w dniu podjęcia decyzji o blokadzie. Jedna blokada została wprowadzona do TREZORA trzy dni¹⁶ i jedna – siedem dni¹⁷ po podjęciu decyzji o blokadzie. Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego wyjaśniła, że na terminy wprowadzenia blokad do systemu TREZOR miał wpływ bardzo rozległy zakres zadań realizowanych przez komórkę finansową KPRM i ich duże spiętrzenie, przy jednoczesnym uszczupleniu zasobów kadrowych w związku z pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 1578-16172, 2816-2836)

Decyzją z 29 grudnia 2021 r.¹⁸ Minister Finansów zmniejszył plan wydatków części 27 o kwotę 9303,8 tys. zł (tj. o część środków zablokowanych wcześniej przez Ministra Cyfryzacji) i przeniósł środki do rezerwy celowej poz. 73 pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*.

(akta kontroli str. 2341-2346)

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁹, dla części 27 budżetu państwa wskazano do realizacji sześć zadań o łącznej wartości 3527,6 tys. zł. Kontrola wykazała, że środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem m.in. na organizację międzynarodowej konferencji ONZ Szczyt cyfrowy – IGF 2021, adaptację dwóch pomieszczeń na potrzeby magazynu akt oraz świadczenie usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT. Niewykorzystane środki w kwocie 714,4 tys. zł zostały terminowo przekazane na wyodrębniony rachunek wydatków niewygasających.

(akta kontroli str. 1567-1577, DVD pliki: 352-394)

Dysponent cz. 27 budżetu państwa zgłosił do wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r.²⁰, 51 zadań na łączną kwotę 151 427,1 tys. zł, z czego 11 487 532 zł stanowiły wydatki bieżące, 25 981 356,00 zł – wydatki majątkowe oraz 113 958 210 zł – dotacje. Najwyższe kwoty dotyczyły świadczenia usług zapewniających poprawę i nieprzerwane funkcjonowanie Zintegrowanej Infrastruktury Sieciowej (22 762,8 tys. zł) oraz dotacji na wdrażanie Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (20 472,0 tys. zł) i zakup komputerów dla gmin (20 605,0 tys. zł). Brak możliwości wydatkowania tych środków w 2021 r. wynikał przede wszystkim z przełożenia zadań na 2022 r., ze względu na trwający w Polsce stan epidemii, przedłużających się procedur w zakresie udzielania dotacji, a także z przesunięcia na następny rok rozstrzygnięć niektórych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Do planu wydatków, które nie wygasają z upływem roku 2021 r. przeniesiono również środki z utworzonego funduszu motywacyjnego²¹.

(akta kontroli str. 27-97)

¹⁶ Decyzja nr BBF.WPA.3111.27.4.2021.KKB(1) z 30 listopada 2021 r. na kwotę 2887,0 tys. zł.

¹⁷ Decyzja nr BBF.WPA.3111.27.5.2021.KKB(2) z 30 listopada 2021 r. na kwotę 1275,6 tys. zł

¹⁸ Decyzja Ministra Finansów wydana na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 oraz art. 69 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej.

¹⁹ Dz. U. poz. 2422.

²⁰ Załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2407).

²¹ Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1901 – art. 1 pkt 6).

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, przeciętne zatrudnienie w 2021 r. w części 27 wyniosło 574 osoby i było o jedną osobę niższe niż w 2020 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2021 r. wyniosło 10 131,75 zł i było o 1765,55 zł wyższe niż w 2020 r. Przeciętne zatrudnienie u dysponenta III stopnia w cz. 27 wyniosło 421 osoby i było niższe o 17 osób niż w 2020 r.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wynikał z uruchomienia, po raz pierwszy od wprowadzenia stanu pandemii, środków na podwyżki wynagrodzeń, a także na nagrody. W odniesieniu do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, wpływ na wzrost wydatków i przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia miała zmiana mnożników kwoty bazowej, wprowadzona rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²².

Wynikające z planu finansowego limity wydatków na wynagrodzenia i pochodne oraz stan zatrudnienia nie zostały przekroczone.

(akta kontroli str. 1874-1866, 2841-2848)

Od 2017 r. u dysponenta III stopnia w części 27 budżetu państwa oprócz zatrudnienia na podstawie umowy o pracę stosowana jest praktyka pozyskiwania pracowników w formule tzw. *body leasingu*, który polega na świadczeniu pracy przez osoby zatrudnione w innych podmiotach. Również w 2021 r. wynagrodzenie tak pozyskanych pracowników było finansowane w ramach wydatków na usługi oraz wydatków na zakupy majątkowe, a nie wydatków na wynagrodzenia i w związku z tym nie podlegało ww. limitom. Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej wynika, że w 2021 roku w części 27 pracę świadczyło na tej podstawie 199 osób, a koszt tych usług wyniósł 35 672,7 tys. zł, w tym 8983,0 tys. zł, tj. 25,2% z wydatków majątkowych²³. Dyrektor Generalna KPRM potwierdziła usługowy charakter prac, wyjaśniając, że *do głównych zadań konsultantów należy między innymi projektowanie, wytwarzanie i wdrażanie oprogramowania, usługi wydajności i testy systemów oraz kierowanie realizacją projektów*.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych kontrolerom NIK nie przekazano dokumentów oraz dodatkowych wyjaśnień²⁴ w sprawie finansowania tego typu pracy z wydatków majątkowych. Dla dokonania pełnej oceny tego zagadnienia konieczne są dalsze badania kontrolne, których przeprowadzenie w trakcie niniejszej kontroli wykonania budżetu państwa, nie było możliwe. W związku z powyższym, NIK odstępuje od oceny tego obszaru.

(akta kontroli str. 2841-2848)

W 2021 r. w części 27 zrealizowano wydatki majątkowe (bez środków na dotacje) w łącznej kwocie 34 051,7 tys. zł, co stanowiło 62,3% planu po zmianach (54 619,7 tys. zł), w tym wydatki, które niewygasły z upływem 2021 r. wynosiły 25 981,4 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. nastąpił wzrost wydatków majątkowych o 14 425,1 tys. zł (o 194,7%). Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej KPRM, niepełne wykonanie planu wydatków majątkowych wynikało głównie z mniejszych niż pierwotnie zakładano zakupów sprzętu komputerowego, zmian źródeł finansowania (np. dofinansowanie niektórych zadań z Funduszu CEPiK), a także przedłużających się prac nad realizacją zadań. Kontrola wykazała, że z łącznej

²² Dz. U. poz. 1394.

²³ W tym z § 6067 – 7 602,3 tys. zł oraz z § 6069 – 1 380,7 tys. zł.

²⁴ Kontrolerzy zwrócili się w tej sprawie do Dyrektor Generalnej pismem nr KAP.410.001.03.2022/18 z 22 marca 2022 r.

kwoty wydatków majątkowych 34 051,7 tys. zł, kwota 25 981,4 tys. zł (47,6%) na realizację 13 zadań²⁵ została przeniesiona do wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r., w tym kwota 22 804,6,0 tys. zł dotycząca 10 zadań były to wydatki, które zostały wprowadzone do planu w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r.²⁶

Jako główne przyczyny wskazano m.in. konieczność powtórzenia szacowania rynku i procedur przetargowych w związku ze wzrostem cen, przedłużające się procedury podpisywania umów oraz krótki czas na realizację zadań, które dodano do planu w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r.

W KPRM z wydatków majątkowych pierwotnie zaplanowano 22 zadania. W ciągu roku zrezygnowano z trzech zadań na łączną kwotę 3368 tys. zł²⁷. Wprowadzono natomiast 21 nowych zadań na łączną kwotę 25 791,7 zł, w tym największa pozycja wydatków (15 576,3 tys. zł) dotyczyła zadania polegającego na dostawie dwóch blokowych macierzy dyskowych wraz z 60-miesięcznym wsparciem technicznym²⁸.

Wydatki poniesiono m.in. na aktualizację e-usług dowodowych, dostawę i montaż urządzeń klimatyzacyjnych, montaż dźwigu osobowego, zakup oprogramowania, serwerów, licencji i kart kryptograficznych dla Rejestru Dokumentów Paszportowych, uruchomienie pierwszej wersji systemu e-Doręczenia, publikację witryn na portalach gov.pl oraz zakup licencji i oprogramowania.

(akta kontroli str. 104-200, 2840, 2942-2953)

Zobowiązania w części 27 na koniec 2021 r. wynosiły 11 967,2 tys. zł i były wyższe o 24,9% niż kwota zobowiązań na koniec 2020 r. (8985,4 ty. zł). Najwyższy udział miały zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (4607,3 tys. zł), z tytułu dostaw i usług (2429,9 tys. zł) oraz z tytułu wynagrodzenia osobowego członków korpusu służby cywilnej (2473,8 tys. zł). Na koniec 2021 r. w części 27 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 2929-2930, 3035-3045, DVD plik 788)

Zgodnie ze sprawozdaniem łącznym Rb-28 za 2021 r. wydatki w grupie dotacji w części 27 wyniosły 357 832,2 tys. zł²⁹ (w tym 113 958,2 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r.), co stanowiło 97,7% planu po zmianach.

²⁵ Zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania (2 188,7 tys. zł), Koszt przystosowania Sali do posiedzeń niejawnych i zakupu sprzętu na posiedzenia Kolegium ds. Cyberbezpieczeństwa - Autonomiczne Pomieszczenie Konferencyjne (do posiedzeń tajnych) (175,0 tys. zł), Dostawa dwóch blokowych macierzy dyskontowych wraz z 60-miesięcznym wsparciem technicznym (15 532,0 tys. zł), Dostawa systemu do monitorowania i analizowania przepływów sieciowych wraz z gwarancją i usługami wsparcia (275 4 tys. zł), Realizacja prac związanych z zapewnieniem organom paszportowym oraz konsulom dostępu do BUSEC, PESEL i RDO (225,7 tys. zł), Rozbudowa licencji Dyna Trace ze wsparciem (3 793,5 tys. zł), Rozbudowa platformy wirtualnej FlexPod o przestrzeń dyskową wraz ze wsparciem technicznym na okres 60 miesięcy (1 461,8 tys. zł), Rozbudowa systemu FortiNet poprzez dostawę licencji i sprzętu FortiAnalyzer wraz z gwarancją i usługami wsparcia (94,6 tys. zł), Rozbudowa środowiska DAM Guardium firmy IBM wraz z gwarancją i usługami wsparcia na okres 24 miesięcy (279,6 tys. zł), Zakup i dostawa czterech routerów wraz z wyposażeniem, usługą wsparcia technicznego i gwarancją na okres 36 miesięcy (426,4 tys. zł), Rozbudowa systemu backup dla dla posiadanego oprogramowania Commvault (673,7 tys. zł), Wykonanie analizy możliwości przebudowy wentylacji i budowy klimatyzacji w budynku przy ul. Królewskiej 27 (41,9 tys. zł),

²⁶ Kwota 22 804,8 tys. zł stanowiła 65,4% wszystkich wydatków majątkowych, o które zwiększył się plan wydatków w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r.

²⁷ Zakup narzędzia informatycznego do zarządzania bezpieczeństwem informacji i ochroną danych osobowych oraz usługi wsparcia i wdrożenia oprogramowania oraz wsparcia w zakresie uporządkowania i uzupełnienia dokumentacji – 325,0 tys. zł²⁷, Koszt ustawy o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych w zakresie zmian w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, związane z realizacją usług – 520,0 tys. zł²⁷ oraz Budowa systemu ochrony przeciwpożarowej w budynku siedziby Ministerstwa Cyfryzacji przy ul. Królewskiej – 2 523,00 tys. zł²⁷.

²⁸ Wydatek ten został przeniesiony na rok 2022 r. jako wydatek niewygasający z upływem roku budżetowego 2021.

²⁹ Kwota obejmuje dotacje na zadania bieżące i zadania inwestycyjne.

Szczegółowym badaniem objęto 10 spośród 40 umów dotacji sfinansowanych w 2021 r. ze środków budżetu państwa dysponenta głównego części 27. Łączna wartość dotacji w badanej próbie wyniosła 24 459,7 tys. zł, co stanowiło 16,7% wydatków poniesionych na dotacje przez dysponenta głównego (146 229,4 tys. zł wg Rb-28³⁰) w 2021 r. Kontrola wykazała, że przyznanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 ufp, a zatwierdzenia rozliczenia dokonano na warunkach i w terminach określonych w umowach oraz zgodnie z art. 152 ust. 2 i 3 ufp. Natomiast stwierdzono, że w jednym przypadku zatwierdzenie sprawozdania częściowego z wykonania zadania, nastąpiło dopiero po ponad pół roku od daty złożenia tego sprawozdania przez beneficjenta (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1887-2240, 2840, 2931-2937, DVD pliki: 187-331, 742-779)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków budżetu państwa (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³¹, dalej ustawa Pzp) w kwocie 17 824,8 tys. zł (bieżących 13 319,2 tys. zł oraz majątkowych 4505,6 tys. zł), poniesionych w 2021 r. przez KPRM (dysponenta III stopnia) w części 27, co stanowiło 17,1% jego wydatków.

Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych za 12 miesięcy 2021 r. oraz odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących pozapłaconych wydatków kontrolowanej jednostki. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) i obejmowała 45 dowodów księgowych na łączną kwotę 11 523,2 tys. zł.

Badanie wydatków wykazało, że dokonywano ich zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła opóźnień w przeprowadzaniu kontroli merytorycznej dowodów księgowych (dalszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 545-549, I część odp. pismo nr 10, DVD pliki: 507-609)

W ramach badania próby wydatków skontrolowano prawidłowość stosowania przez dysponenta III stopnia procedur określonych w ustawie Pzp oraz w obowiązującym w KPRM wewnętrznym regulaminie udzielania zamówień publicznych w odniesieniu do czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zakończonych w 2021 r., o łącznej wartości 7583,7 tys. zł brutto (cała kwota została wydatkowana w 2021 r.), udzielonych: w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 132 Pzp³², w trybie podstawowym na podstawie art. 275 Pzp³³, poniżej progu na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp³⁴ (po jednym postępowaniu w każdym trybie) oraz jedno zamówienie wszczęte w czerwcu 2020 r.³⁵ na podstawie art. 6 ust. 1 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 kryzysowych³⁶. Badanie nie wykazało nieprawidłowości.

³⁰ Bez wydatków, które nie wygasły z upływem roku 2021.

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm. Badane postępowania były wszczęte po 1 stycznia 2021 r.

³² Działania informacyjno-promocyjne na potrzeby Szczytu Cyfrowego ONZ - IGF 2021 o wartości 3 342,6 tys. zł.

³³ Potrzeby szkoleniowe w zakresie ICT o wartości 36,1 tys. zł.

³⁴ Analiza systemu MonAliza 2.0 o wartości 26,6 tys. zł.

³⁵ Kampania STOP-COVID - ProteGO Safe o wartości 157,6 tys. zł.

³⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm., dalej: ustawy o zwalczaniu COVID 19 (w brzmieniu obowiązującym przed 4 września 2020 r.).

KPRM wywiązała się obowiązku publikacji i zapewnienia aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień w 2021 r. oraz terminowo przekazała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdanie o udzielonych w 2021 r. zamówieniach. Informacja o udzieleniu zamówienia antycovidowego³⁷ została podana do publicznej wiadomości.

(akta kontroli str. 555, 564-574, DVD pliki: 619-720)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Umową dotacji celowej nr 865/DRI/20, beneficjent został zobowiązany do złożenia częściowego sprawozdania z realizacji zadania za okres od 1 stycznia do czerwca 2021 r. Zgodnie z zarządzeniem nr 33 Ministra Cyfryzacji z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych i dotacji podmiotowych udzielanych przez Ministra Cyfryzacji³⁸, rozliczenie dotacji polega na dokonaniu kontroli i oceny realizacji zadania pod względem merytorycznym i finansowym i odbywa się na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniu częściowym i końcowym z wykonania zadania. Kontrola wykazała, że zatwierdzenie złożonego 30 lipca 2021 r. przez beneficjenta sprawozdania częściowego, zostało dokonane przez Departament Rozwiązań Innowacyjnych (DRI) już w sierpniu 2021 r., natomiast przekazane Ministrowi Cyfryzacji do zatwierdzenia dopiero 9 lutego 2022 r. i zatwierdzone przez niego 10 lutego 2022 r. Z ustaleń kontroli wynika, że pracownik DRI z powodu niezrozumienia przepisów nie przekazał sprawozdania do zatwierdzenia przez Ministra Cyfryzacji i zakończył sprawę na otrzymaniu pozytywnej opinii z Biura Budżetowo-Finansowego.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że proces merytoryczny i finansowy rozliczenia częściowego dotacji został dopełniony we wskazanych terminach, w końcowej fazie realizacji procesu źle zinterpretowano zapisy obowiązującego Zarządzenia (...), przez co nie przekazano do zatwierdzenia sprawozdania częściowego.

(akta kontroli str. 1898-1997, 2931-2937, DVD pliki: 212-221, 740-743)

2. W przypadku czterech dowodów księgowych (na 45 zbadanych) stwierdzono przekroczenie terminu kontroli merytorycznej od czterech do 25 dni³⁹. Było to niezgodne z § 6 pkt 2 Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych⁴⁰, który stanowi, że kontrola merytoryczna powinna zostać dokonana w komórce organizacyjnej właściwej merytorycznie niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu 5 dni roboczych od daty otrzymania oryginału dowodu księgowego. Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że przyczynami przekroczenia terminów były m.in.: COVID-19, oczekiwanie na dokumenty towarzyszące, inne priorytetowe zadania i urlopy oraz zmiany organizacyjne w kierownictwie departamentu merytorycznego i związane z tym brak upoważnień.

NIK zauważa, że powyższa nieprawidłowość została stwierdzona w kontrolach wykonania budżetu państwa w latach 2017-2020, a co za tym idzie wniosek NIK sformułowany po ww. kontrolach dotyczący zapewnienia obiegu dokumentów

³⁷ Pod pojęciem zamówień antycovidowych należy rozumieć zamówienia publiczne niezbędne do przeciwdziałania COVID-19 udzielane w związku z zapobieganiem lub zwalczaniem epidemii wywołanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, do których nie było obowiązku stosowania Pzp.

³⁸ Dz. Urz. Ministra Cyfryzacji, poz. 36.

³⁹ Termin dokonania kontroli merytorycznej został przekroczony w czterech komórkach organizacyjnych KPRM, tj. w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa, Departamencie Zarządzania Systemami, Biurze Ochrony i Departamencie Architektury Informacyjnej Państwa.

⁴⁰ Załącznik nr 1 do karty procesu B4.4 wersja 1.0 z 2.01.2019 r.

księgowych w terminach określonych w wewnętrznych przepisach, nie został nadal zrealizowany.

(akta kontroli str. DVD pliki: 527-529, 592)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich (dalej: BŚE) w 2021 r. w części 27 zostały zrealizowane w kwocie 1 806 280,2 tys. zł, co stanowiło 96,5% planu po zmianach (1 871 154,0 tys. zł). Wydatki te były o 421 798,4 tys. zł (o 30,5%) wyższe od wydatków zrealizowanych w 2020 r. Wzrost wydatków dotyczył głównie projektu *Dostępność cyfrowa stron jednostek samorządu terytorialnego – zasoby, szkolenia, walidatory*, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

Wydatki BŚE dysponenta III stopnia zostały zrealizowane w kwocie 57 987,4 tys. zł, co stanowiło 51,9% planu po zmianach (116 343,8 tys. zł). Wydatki te były o 6264,7 tys. zł wyższe od wydatków zrealizowanych w 2020 r. Wszystkie wydatki zostały zrealizowane w ramach działu 750 *Administracja publiczna* i w 98,0% dotyczyły POPC. Dyrektorka Generalna KPRM wyjaśniła, że przyczynami niskiego wykonania planu wydatków w ramach POPC były m.in. zwroty środków dokonane przez beneficjentów w grudniu 2021 r. i styczniu 2022 r., aktualizacja harmonogramów rzeczowo-finansowych przez partnerów projektów, a tym samym niższe niż pierwotnie planowano zapotrzebowanie na dotacje, rozstrzygnięcie postępowań przetargowych i podpisanie umów na usługi prawne i konsultingowe dopiero w IV kwartale 2021 r. oraz mniejsze zapotrzebowanie na usługi body leasing.

(akta kontroli str. 225-227, 320, 400-402, 2839, 2916-2927)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków z BŚE w kwocie 4168,8 tys. zł (w tym: bieżące – 355,7 tys. zł i majątkowe – 3813,1 tys. zł) poniesionych w 2021 r., co stanowiło 7,2% wydatków BŚE dysponenta III stopnia w części 27 budżetu państwa. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano w okresie kwalifikowalności, zgodnie z planem finansowym oraz umowami na zakupy i usługi służące realizacji celów ujętych w umowach o dofinansowanie oraz zgodnie z przepisami prawa.

(akta kontroli str. 545-549, DVD pliki 508, 512, 524, 529, 538, 544, 549, 567)

Kontrolą objęto również jedną dotację⁴¹ z budżetu środków europejskich na kwotę 3055,0 tys. zł, co stanowiło 17,0% wydatków na dotacje dysponenta głównego wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28UE (18 013,9 tys. zł). Stwierdzono, że przekazywanie i rozliczanie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w przepisach i porozumieniach dotyczących dotacji.

(akta kontroli str. 1895-1897, 2067, DVD pliki: 294-301)

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 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Objęte kontrolą wydatki zostały zrealizowane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i aktach wykonawczych.

⁴¹ Dotacja częściowo finansowana ze środków budżetu państwa (w kwocie 260,8 tys. zł) uwzględniona w próbie dotacji opisanej w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na obniżenie oceny. Jednakże występująca co roku nieprawidłowość w postaci nieterminowej kontroli merytorycznej dowodów księgowych świadczy o nieskutecznej kontroli zarządczej w tym zakresie.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2021 r. przez dysponenta części 27 Informatyzacja oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta głównego i dysponenta III stopnia:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28 NW),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu 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 2021 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 27 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym.

W związku z wyjaśnieniami Dyrektor Generalnej KPRM, że nie ma możliwości ustalenia prawidłowych należności wg stanu na 31 grudnia 2021 r. w zakresie dysponenta III stopnia (szczegółowy opis w rozdziale 3.2 Księgi rachunkowe), NIK odstępuje od wydania opinii o sprawozdaniach Rb-27 za rok 2021 r. oraz sprawozdaniach Rb-N za IV kwartał 2021 r.– dysponenta III stopnia i łącznego.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań, z wyłączeniem sprawozdań Rb-27 i Rb-N. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o wydatkach oraz związanych z nimi zobowiązaniach.

(akta kontroli str. 201-492, 2744-2786, 2938-2957)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w ramach cz. 27 dokonano korekty sprawozdań jednostkowych:

- dysponenta III stopnia – Rb-BZ1 – zaktualizowano plan wydatków zgodnie z nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r. (wcześniej w sprawozdaniu ujęte były kwoty planu z ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r.),
- dysponenta głównego części 27 – Rb-23, Rb-28, w związku z korektą księgowania,
- Centrum Projektów Polska Cyfrowa – Rb-N – w związku z wpływem, po terminie złożenia sprawozdania kwartalnego, dokumentów dotyczących należności.

Na podstawie otrzymanych korekt ww. sprawozdań, dysponent części 27, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 8 kwietnia 2022 r., sporządził korektę sprawozdania łącznego Rb-N. Natomiast korekta sprawozdania Rb-BZ1 dysponenta III stopnia została sporządzona jeszcze przed dniem sporządzenia łącznego sprawozdania Rb-BZ1 dysponenta cz.27.

(akta kontroli str. 207-492, 544, 2938-2957)

Kontrola wykazała, że w kwietniu 2022 r. została zakończona inwentaryzacja majątku zniesionego Ministerstwa Cyfryzacji. Tym samym NIK uznaje, że wniosek pokontrolny w tym zakresie sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. części 27 został zrealizowany.

(akta kontroli str. 2347-2743)

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

KPRM do 31 grudnia 2020 r., w zakresie cz. 27 budżetu państwa oraz Funduszu CEPIK, korzystała z odrębnego systemu finansowo-księgowego użytkowanego do 6 października 2020 r. przez zniesione Ministerstwo Cyfryzacji⁴². Natomiast od 1 stycznia 2021 r. prowadziła księgi rachunkowe części 27 łącznie z częściami 16 i 23 budżetu państwa w systemie finansowo-księgowym KPRM. Wyodrębnienie grup operacji oraz przypisanie zdarzeń gospodarczych do odpowiedniej części budżetowej w księgach dokonywane było poprzez księgowania dla większości zapisów na odpowiednich kontach analitycznych zawierających oznaczenie obsługiwanej części budżetu państwa (16, 23 lub 27) oraz zdefiniowanych w systemie finansowo-księgowym rejestrów księgowych z oznaczeniem obsługiwanej części⁴³.

(akta kontroli str. 935-938)

Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych został przeprowadzony na podstawie przekazanych dzienników częściowych prowadzonych dla części 27⁴⁴. Natomiast badanie dowodów i zapisów księgowych zostało przeprowadzone na próbie wybranej w sposób celowy na podstawie wyników przeglądu analitycznego oraz wylosowanych metodą monetarną (MUS) w zakresie operacji dochodów i wydatków.

W ich wyniku stwierdzono, że:

- stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁵

⁴² W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. cz. 16 i 23 budżetu państwa była obsługiwana w systemie finansowo-księgowym KPRM, niezależnym od systemu użytkowanego przez MC.

⁴³ Np. rejestr WB_DG27 – wyciągi – dochody cz. 27 dysponent główny.

⁴⁴ Zgodnie z programem kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r., w części 27, u dysponenta III stopnia należało przeprowadzić badanie ksiąg rachunkowych przy wykorzystaniu plików JPK_KR. Przyjęty sposób prowadzenia zapisów księgowych w KPRM uniemożliwił jednak wyselekcjonowanie z ww. plików zapisów dotyczących dysponenta III stopnia w części 27. Dlatego też badanie ksiąg rachunkowych zostało przeprowadzone na podstawie przekazanych dzienników częściowych prowadzonych dla części 27.

⁴⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. Dalej: uor.

obroty dzienników cząstkowych za 2020 r. były zgodne z zestawieniem obrotów i sald księgi głównej,

- księgi rachunkowe części 27, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 8 kwietnia 2022 r., nie zostały ostatecznie zamknięte na dzień 31 grudnia 2020 r., co było niezgodne z § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶ (dalszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- nie zachowano ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 uor (dalszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- 480 zapisów księgowych nie zawierało opisów operacji, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor (dalszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 843-858, 859-860, 868-881, 3017-3020, 3024-3034)

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych części 27 budżetu państwa, przeprowadzono na próbie 88 zapisów księgowych o łącznej wartości 576 777,6 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 10 zapisami o łącznej wartości 14 986,4 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 601 534 zapisów księgowych. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze podlegające księgowaniu, zostały poprawnie ujęte w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach zgodnie z ich treścią ekonomiczną, we właściwym okresie sprawozdawczym, z uwzględnieniem zasady memoriału i współmierności oraz prawidłowo udokumentowane. Dowody księgowe zawierały potwierdzenie przeprowadzenia kontroli formalnej i merytorycznej oraz wskazanie okresu, którego dotyczą. Posiadały podpisy stwierdzające ich zakwalifikowanie do ujęcia w księgach oraz dekretację, z uwzględnieniem art. 21 ust. 1a pkt 2 uor⁴⁷.

Nie przeprowadzono badania w zakresie należności i zobowiązań z tytułu dochodów i wydatków budżetowych nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2021 r., ponieważ do dnia zakończenia czynności kontrolnych KPRM nie przedłożyła dokumentacji dotyczącej należności i zobowiązań dysponenta III stopnia, a dokumentację dotyczącą należności dysponenta głównego przedłożyła dopiero w ostatnim dniu kontroli⁴⁸.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła m.in., że *na obecną chwilę nie jesteśmy w stanie ustalić prawidłowych należności w zakresie dysponenta III stopnia. Załączam natomiast zestawienie zobowiązań dysponenta III stopnia na dzień 31 grudnia 2021 r. (według stanu na dzień 7.04.2022 r.). Jednocześnie zaznaczam, że do czasu sporządzenia sprawozdań finansowych i trwających w tym zakresie ustaleń, salda wskazane w zestawieniu mogą ulec zmianie. Z uwagi na brak zasobów kadrowych i konieczność realizacji bieżących zadań (w tym wymogów ustawowych)*

⁴⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 342. Dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości.

⁴⁷ Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych części 27 budżetu państwa, przeprowadzono na próbie 88 zapisów księgowych o łącznej wartości 576 777,6 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 10 zapisami o łącznej wartości 14 986,4 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

⁴⁸ Pismem nr KAP.410.001.03.2022/17 z 21 marca 2022 r. kontrolerzy zwrócili się o przedłożenie wyjaśnień i dokumentacji dotyczącej należności i zobowiązań (z terminem do 25 marca 2022 r.). Monity w tej sprawie wysłano 22 marca i 7 kwietnia 2022 r. Pismem nr BBF.ZKN.1740.2.52.2022.AR(2) z 8 kwietnia 2022 r. Dyrektor Generalna KPRM poinformowała kontrolerów, że z uwagi na brak zasobów kadrowych i konieczność realizacji bieżących zadań nie ma możliwości przygotowania dokumentów we wskazanym terminie.

nie ma możliwości przygotowania dokumentów, o które prosi NIK we wskazanym terminie.

(akta kontroli str. 843-858, DVD pliki: 333-351, 723-779)

Kontroli poddano dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości dotyczącymi KPRM części 27 budżetu państwa i ustalono, że spełnia ona wymogi określone w art. 10 ust. 1 uor⁴⁹. Natomiast, NIK zauważa, że pomimo ustalenia, że opracowana w KPRM ww. polityka wraz z innymi dokumentami⁵⁰ powinna zapewnić prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych to stwierdzone nieprawidłowości świadczą o tym, że organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej w tym zakresie nie zapewniały, w sposób racjonalny, prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli str. 796-825, 911-918, 968-971, DVD pliki: 333-345, 395-406, 395-406, 611-618)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Księgi rachunkowe dysponenta części 27 – Informatyzacja wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. nie zostały ostatecznie zamknięte do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, tj. do 8 kwietnia 2022 r. Było to niezgodne z § 26 ust. 3 rozporządzenia w sprawie rachunkowości, który stanowi, że ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych powinno nastąpić do dnia 30 kwietnia roku następnego. Termin ten nie został dotrzymany, pomimo jego przedłużenia, stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji⁵¹.

Była główna księgowa KPRM⁵² oświadczyła, że księgi rachunkowe za 2020 r. nie zostały zamknięte z powodu prowadzonego badania sprawozdania finansowego ww. jednostki za 2019 r. oraz audytu prawidłowości ksiąg rachunkowych urzędu obsługującego Ministra Cyfryzacji za okres od 1 stycznia 2020 r. – 31 grudnia 2020 r. Ponadto poinformowała, m.in., że *Zamknięcie roku (...) zostało przeoczone z uwagi na bardzo dużą liczbę zadań realizowanych przeze mnie w tym okresie.* Dyrektor Generalna KPRM potwierdziła ww. fakt oraz przyczyny niezamknięcia ksiąg rachunkowych części 27⁵³.

⁴⁹ Tj. w dokumentacji tej m.in. określono rok obrotowy i wchodzących w jego skład okresy sprawozdawcze, metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, sposoby prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym: a) zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, b) wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych, c) opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji), systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

⁵⁰ M.in. dotyczące sporządzania kopii zapasowych, systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, zasadami obsługi awarii w systemach teleinformatycznych.

⁵¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 1832, ze zm.

⁵² Zatrudniona w KPRM do 31 marca 2022 r., główna księgowa do 7 marca 2022 r. Od 1 kwietnia 2022 r. KPRM zawarła z nią porozumienie o wykonywaniu świadczeń wolontarystycznych.

⁵³ Pismo nr BBF.ZKN.1740.2.56.2022.AR(2) z 14 kwietnia 2022 r.

Konieczność ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych cz. 27 budżetu państwa jest obowiązkiem ustawowym, a badanie sprawozdania finansowego oraz audyt prawidłowości ksiąg rachunkowych za 2020 r. i nie mogą stanowić okoliczności usprawiedliwiających działanie niezgodne z przepisami. Należy również podkreślić, że według oświadczenia byłej głównej księgowej KPRM, przyczyną niezamknięcia ksiąg był fakt przeoczenia spowodowany bardzo dużą liczbą zadań realizowanych przez pracownika w tym okresie.

(akta kontroli str. 859-860, 874-881, 3017-3020)

2. Porównanie sumy bilansów zamknięcia z 2020 r. z bilansem otwarcia 2021 r., na podstawie zestawień obrotów i sald kont syntetycznych, wykazało, że stany aktywów i pasywów nie zostały ujęte w tej samej wysokości. Było to niezgodne z art. 5 ust.1 uor, który stanowi, że wykazane w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia stany aktywów i pasywów należy ująć w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych.

Ustalono, że stan aktywów i pasywów za 2020 r. (bilans zamknięcia) wynosi po stronie WN: 12 507 104 655,75 zł, a po stronie MA: 25 601 481 224,97 zł, w tym:

- w części 27 po stronie WN i MA: 1 365 399 433,86 zł,
- w części 16 po stronie WN: 11 123 363 285,51 zł, po stronie MA: 24 217 860 324,87 zł,
- w części 23 po stronie WN: 18 341 936,38 zł, po stronie MA: 18 221 466,24 zł.

Bilans otwarcia 2021 r. dla wszystkich trzech części budżetowych wynosi zarówno po stronie WN, jak i po stronie MA: 25 824 422 427,27 zł. Różnica pomiędzy ww. bilansem otwarcia a bilansami zamknięcia wynosi po stronie WN: 13 317 317 771,52 zł a po stronie MA: 222 941 202,30 zł.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, Dyrektor Generalna KPRM nie wyjaśniła⁵⁴ przyczyn występowania niezgodności pomiędzy bilansem zamknięcia 2020 r. a bilansem otwarcia 2021 r., w szczególności w zakresie cz. 27 budżetu państwa.

Po zakończeniu czynności kontrolnych, pismem z 15 kwietnia 2022 r., Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że *różnice wynikają z faktu, że bilans zamknięcia został wygenerowany jedynie z systemu FK b. Ministerstwa Cyfryzacji i dotyczył tylko cz. 27, a bilans otwarcia dotyczy danych wspólnych dla wszystkich dysponentów obsługiwanych przez KPRM (cz. 16, 23 i 27). Z uwagi na obszerny zakres danych o jaki prosi kontrola NIK nie jesteśmy w stanie przygotować w krótkim czasie zestawienia, ponieważ w b. MC zapisy stosowano na innych kontach księgowych, z inną analityką i przygotowanie takiego zestawienia wymaga przygotowania klucza (powiązania kont i analityk księgowych b. MC z kontami i analitykami KPRM). Jednocześnie informuję, że w bilansie otwarcia ksiąg KPRM były i nadal mogą być dokonywane korekty zapisów, w związku z przygotowywanym sprawozdaniem finansowym za rok 2021.*

NIK zauważa, że zasada ciągłości bilansowej nie przewiduje wyjątków od stosowania przepisów w tym zakresie.

(akta kontroli str. 859-860, 868-873, 3017-3020)

⁵⁴ Pismo kontrolerów do Dyrektora Generalnej KPRM nr KAP.410.001.03.2022/20 z 28 marca 2022 r. oraz nr KAP.410.001.03.2022/21 z 7 kwietnia 2022 r.

3. 480 zapisów księgowych nie zawierało (treści) opisów operacji, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor, który stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że (...) w dokumentach wprowadzanych ręcznie przez pracownika BBF nie został uzupełniony opis pozycji, co było powodem, że do zapisu księgowego nie został zaciągnięty opis operacji. Przy księgowaniu dokumentów w systemie opisy dla operacji gospodarczych tworzą się automatycznie i powinny zostać zaciągnięte z dowodów księgowych. Natomiast w przeważającej większości przypadków w dokumentach zaciąganych automatycznie np. z banku, w dokumencie znalazł się właściwy opis, ale przy księgowaniu dokumentu niestety się nie zaciągnął. Tych przypadków niestety nie jesteśmy w stanie wyjaśnić dlatego sprawę kierujemy do Producenta QNT w celu wyjaśnienia dlaczego system nie zadziałał.

(akta kontroli str. 843-858)

4. KPRM – dysponent III stopnia nie posiadał wiedzy na temat stanu należności, co NIK ocenia jako nierzetelne. Dyrektor KPRM wyjaśniła, że *na chwilę obecną⁵⁵ nie jesteśmy w stanie ustalić prawidłowych należności w zakresie dysponenta III stopnia.*

(akta kontroli str. 851-858)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej obszar *Sprawozdawczość i księgi rachunkowe.*

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych, z wyjątkiem sprawozdań Rb-27 oraz Rb-N – łącznego i dysponenta III stopnia. Z uwagi na to, że nie było możliwości ustalenia prawidłowej kwoty należności dysponenta III stopnia, NIK odstępuje od wydania opinii o sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N dysponenta III stopnia oraz sprawozdaniach łącznych Rb-27 i Rb-N, do których zostały przeniesione dane ze sprawozdań jednostkowych.

Stwierdzone w trakcie kontroli ksiąg rachunkowych części 27 nieprawidłowości polegające na niedokonaniu ostatecznego zamknięcia, do dnia 8 kwietnia 2022 r., ksiąg rachunkowych wg stanu na 31 grudnia 2020 r., niezachowaniu ciągłości bilansowej pomiędzy bilansem zamknięcia 2020 r. a bilansem otwarcia 2021 r. oraz braku opisu operacji dla 480 zapisów księgowych, świadczą o tym, że organizacja rachunkowości i systemu kontroli zarządczej w tym zakresie nie zapewniały, w sposób racjonalny, prawidłowości ksiąg rachunkowych. W związku z powyższym NIK formułuje ocenę opisową dla całego obszaru.

B. Fundusz Celowy – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego

⁵⁵ Pismo nr BBF.ZKN.1740.2.52.2022.AR(2) z 8 kwietnia 2022 r.

1.1. Wykonanie planu finansowego

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Funduszu CEPiK na 2021 r., zatwierdzony 15 marca 2021 r. był dwukrotnie zmieniany, z zachowaniem zasad określonych w art. 29 ust. 9-11 upf. Zmiany były uzasadnione i polegały m.in. na zmniejszeniu kosztów inwestycyjnych i zwiększeniu kosztów na dotacje dla jednostek nadzorowanych przez Ministra Cyfryzacji⁵⁶ oraz na finansowanie zadań ministra właściwego do spraw informatyzacji związanych z informatyzacją państwa.

(akta kontroli str. 919-933, DVD pliki: 180-186)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2. Wykonanie planu przychodów

Łączne przychody Funduszu CEPiK w 2021 r. zaplanowano w kwocie 159 134,00 tys. zł. Zrealizowane w 2021 r. przychody wyniosły 161 882,7 tys. zł i były wyższe od planowanych w ustawie budżetowej o 2748,7 tys. zł, tj. o 1,7%. W porównaniu do 2020 r. były wyższe o 9720,2 tys. zł, tj. o 6,4%. Zrealizowane przychody pochodziły głównie z opłat ewidencyjnych przekazywanych przez ubezpieczycieli i stacje kontroli pojazdów oraz opłat pobranych za udostępnienie danych lub informacji z centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców (158 855,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 961-967, 3023, DVD pliki: 180-181)

Stan Funduszu CEPiK na początku 2021 r. wyniósł 206 173,2 tys. zł i był wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 65 969,2 tys. zł, tj. o 47% oraz niższy od stanu Funduszu na początku 2020 r. o 187 970,0 tys. zł, tj. o 47,7%.

Na stan Funduszu CEPiK na początku 2021 r. złożyły się:

- środki pieniężne w kwocie 198 399,3 tys. zł, których stan był niższy w porównaniu do 2020 r. o 181 880,3 tys. zł (o 47,8%),
- należności w kwocie 11 514,2 tys. zł, których stan był niższy w porównaniu do 2020 r. o 5188,8 tys. zł (o 31,0%),
- zobowiązania w kwocie 3740,3 tys. zł, których stan był wyższy niż w 2020 r. o 900,8 tys. zł (o 31,7%).

Stan Funduszu CEPiK na koniec 2021 r., według sprawozdania Rb-40, wyniósł 165 677,0 tys. zł i był wyższy od stanu przewidywanego w ustawie budżetowej o 149 528,0 tys. zł, tj. o 925,9%. Natomiast od stanu na koniec 2020 r. był niższy o 40 496,1 tys. zł tj. o 19,6%. Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że w 2020 r. nie wykonano wszystkich zaplanowanych kosztów w ramach Funduszu, co spowodowało wysoki stan na koniec 2020 r., a tym samym wpłynęło na stan funduszu w 2021 r.

Na stan Funduszu CEPiK na koniec 2021 r. złożyły się:

⁵⁶ M.in. na działalność CSIR NASK oraz przygotowania i wdrożenia narzędzi do uwierzytelniania oraz przeprowadzenia szkoleń z zakresu cyberbezpieczeństwa.

- środki pieniężne w kwocie 157 998,8 tys. zł, których stan był niższy niż na początku 2021 r. o 40 400,4 tys. zł, tj. o 20,4% oraz wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 141 849,8 tys. zł, tj. o 878,4%,
- należności w kwocie 25 283,0 tys. zł, których stan był wyższy niż na początku 2021 r. o 13 768,8 tys. zł, tj. o 119,6%,
- zobowiązania z tytułu usług i dostaw w kwocie 17 594,8 tys. zł, których stan był wyższy niż na początku 2021 r. o 13 854,5 tys. zł, tj. o 370,4%. Fundusz nie posiadał zobowiązań wymagalnych.

W odniesieniu do stanu należności na koniec 2021 r. Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że wpływ na to miały *nierozliczone sprawozdania z udzielonych dotacji z Funduszu CEPIK do dnia złożenia sprawozdania. Przedmiotowe sprawozdania były w trakcie dokonania oceny merytorycznej i finansowej. Obecnie sprawozdania zostały złożone i zatwierdzone i tym samym ujęte w ewidencji księgowej roku 2021 a sprawozdania z Funduszu CEPIK przed złożeniem bilansu zostaną skorygowane głównie w tej części.*

Dodatkowo cztery dotacje udzielone NASK i Instytutowi Transportu Samochodowego w łącznej kwocie 15 941,9 tys. zł, tj. 89,4% wszystkich należności na koniec 2021 r. zostały wskazane nieprawidłowo jako należności powiększając tym samym stan Funduszu CEPIK na koniec 2021 r. pomimo, że stanowiły koszty Funduszu (szczegółowy opis w pkt 1.4 wystąpienia).

W KPRM do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 8 kwietnia 2022 r. nie można było ustalić prawidłowej kwoty należności przeterminowanych (wymagalnych) (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Szczegółowym badaniem planowano objąć próbę 15 należności o najwyższej wartości. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (8 kwietnia 2022 r.), KPRM nie przekazała dokumentacji dotyczącej wybranej próby⁵⁷. W związku z powyższym, NIK odstąpiła od badania należności i oceny tego zagadnienia. Dla dokonania pełnej oceny obszaru konieczne są dalsze badania kontrolne, których przeprowadzenie w trakcie niniejszej kontroli wykonania budżetu państwa, nie było możliwe.

Stwierdzone nieprawidłowości oraz dokonane ustalenia świadczą o nieskutecznym działaniu kontroli zarządczej w zakresie należności Funduszu CEPIK.

Ponadto, kontrolerzy NIK, stosownie do obowiązków określonych w § 5 i 6 rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej stanowiącej przychód Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców⁵⁸, dotyczących przekazania na rachunek bankowy Funduszu oraz rozliczenia przez podmioty do tego zobowiązane⁵⁹ opłat ewidencyjnych, pobranych w miesiącu poprzedzającym do 10 dnia każdego miesiąca oraz przekazania ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji sprawozdania z pobranych i przekazanych opłat ewidencyjnych na rachunek Funduszu w tym samym terminie, zwrócili się do Dyrektora Generalnej KPRM o przekazanie danych liczbowych w zakresie realizacji tych obowiązków⁶⁰.

⁵⁷ Pismo kontrolerów nr KAP.410.001.03.2022/13 z 11 marca 2022 r., nr KAP.410.001.03.2022/16 z 17 marca 2022 r., nr KAP.410.001.03.2022/21 z 30 marca 2022 r. oraz e-mail z 22 marca 2022 r. i 1 kwietnia 2022 r.

⁵⁸ Dz. U. 2019 r. poz. 2546, ze zm.

⁵⁹ Stacje kontroli pojazdów, Starostów Powiatów, Zakłady ubezpieczeń, Marszałków Województw, Wojewodów.

⁶⁰ M.in. o przekazanie liczby podmiotów zobowiązanych, które złożyły w 2021 r. sprawozdania w podziale na poszczególne miesiące oraz wskazanie liczby podmiotów, które złożyły sprawozdania w terminie do 10 danego miesiąca, a ile po tym terminie oraz liczby podmiotów zobowiązanych, które wpłaciły w terminie do 10 danego miesiąca opłaty, o których mowa w rozporządzeniu, a ile po terminie za cały 2021 r. oraz w podziale na poszczególne miesiące, w tym wysokości wpłaconych na rzecz Funduszu CEPIK środków

Dyrektor Generalna KPRM m.in. wyjaśniła, że w KPRM nie prowadzi się rejestru złożonych sprawozdań przez podmioty uprawnione a tym samym KPRM nie jest w posiadaniu takich danych. Należy zauważyć, iż zgodnie z zapisami Rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej stanowiącej przychód Funduszu - Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, sprawozdania składane są elektronicznie. W świetle ww. rozporządzenia to pobierający, na podstawie ewidencji pobranych i przekazanych opłat ewidencyjnych, dokonuje do 10 dnia każdego miesiąca rozliczenia opłat ewidencyjnych pobranych i przekazanych na rachunek bankowy Funduszu w poprzednim miesiącu. W tym samym terminie pobierający przekazuje ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji sprawozdanie z pobranych i przekazanych opłat ewidencyjnych na rachunek Funduszu. A zatem to na podmiocie zobowiązanym jest nałożony obowiązek terminowego składania sprawozdań. Podmiot zobowiązany jest do przekazania poprawnej opłaty na podstawie ewidencji pobranych i przekazanych opłat ewidencyjnych, dokonuje wpłaty na rachunek bankowy Funduszu CEPiK, każda taka wpłata jest wprowadzana do ewidencji księgowej. Wyciągi bankowe Funduszu CEPiK mają średnio od 500 do 2000 pozycji dziennie. KPRM nie prowadzi rejestru podmiotów w szczególności umożliwiającej podanie oczekiwanych informacji.

W związku z brakiem ww. danych, NIK odstąpiła od badania tego zagadnienia. Dla dokonania pełnej oceny tego obszaru konieczne są dalsze badania kontrolne, których przeprowadzenie nie było możliwe w trakcie niniejszej kontroli wykonania budżetu państwa.

W 2021 r. nie odnotowano przypadków umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności Funduszu.

(akta kontroli str. 826-842, 882-901, 961-967, 3023, DVD pliki: 180-181)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że KPRM nie posiadała informacji na temat stanu należności przeterminowanych Funduszu CEPiK, co NIK ocenia jako nierzetelne.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że w trakcie roku 2021 trwała i cały czas trwa weryfikacja zapisów na koncie przeznaczonym do ewidencji należności dotyczących Funduszu –Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców i na obecną chwilę nie można ustalić prawidłowej kwoty należności przeterminowanej. Powyższe spowodowane jest stanem ksiąg przejętych po zniesionym Ministerstwie Cyfryzacji. Obecnie na księgach części 27 i Funduszu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców trwa audyt prowadzony przez firmę badającą księgi. Ponadto powyższy stan jest spowodowany zbyt małą obsadą kadrową w tym obszarze a zapisów koniecznych do weryfikacji to rząd wielkości liczony w tysiącach operacji dziennie. W trakcie weryfikacji zapisów na konta księgowe w momencie ustalenia, że podmiot nie dokonał wpłaty za założone sprawozdanie, dany podmiot informowany jest o braku wpłaty telefonicznie. Powiadomienie telefoniczne daje oczekiwany skutek i wpłata jest dokonywana.

(akta kontroli str. 826-842)

1.3. Wykonanie planu kosztów

Koszty Funduszu CEPiK w ustawie budżetowej na rok 2021 zaplanowano w łącznej kwocie 283 189,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z utworzeniem, rozwojem i funkcjonowaniem systemu CEPiK, a także zadań związanych z informatyzacją państwa. W porównaniu z planem finansowym na

2020 r. łączna kwota planowanych kosztów była niższa o 122 009,0 tys. zł (o 30,1%).

Według sprawozdania Rb-40 w 2021 r. ze środków Funduszu CEPiK zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 202 378,8 tys. zł, co stanowiło 71,5% kosztów zaplanowanych w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2020 r. wykazane koszty były niższe o 137 753,1 tys. zł (o 40,5%).

Największy udział w strukturze kosztów Funduszu CEPiK (56,1%) miały koszty dotyczące zadań związanych z informatyzacją państwa (113 540,9 tys. zł). Natomiast koszty związane z rozwojem i funkcjonowaniem CEPiK w wysokości 88 837,9 tys. zł, stanowiły 43,9% kosztów Funduszu (koszty bieżące – 53 822,9 tys. zł oraz koszty inwestycyjne – 35 015,0 tys. zł). Szczegółowy opis zrealizowanych zadań w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że zmniejszenie kosztów Funduszu CEPiK w stosunku do 2020 r. wynikało głównie z:

- realizacji mniejszej niż planowano liczby usług związanych z czynnościami materialno-technicznymi dotyczącymi przygotowania odpowiedzi na wnioski i zapytania z Systemu Informatycznego CEPiK;
- niewykorzystania rezerwy finansowej, planowanej w każdym roku na sfinansowanie kosztów wprowadzenia nieplanowanych wcześniej zmian w funkcjonalności systemu lub zlecenia dodatkowych usług związanych z utrzymaniem systemu;
- braku zawarcia umowy na budowę i wdrożenie Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0;
- przesunięcia terminu realizacji częściowego zakupu infrastruktury pod budowę niejawnego środowiska programistycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów;
- braku zawarcia umowy na rozwój w tym na dostosowanie do zmian prawnych i optymalizacyjnych Centralnej Ewidencji Pojazdów 2.0.

Z Funduszu CEPiK w 2021 r. udzielono pięciu dotacji dwóm podmiotom, na łączną kwotę 17 835,4 tys. zł. Cztery z nich⁶¹ w łącznej kwocie 15 941,9 tys. zł zostały ujęte w ewidencji księgowej, jako należność, pomimo że stanowią koszt Funduszu CEPiK (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Szczegółową kontrolą objęto trzy dotacje⁶² udzielone ze środków Funduszu CEPiK na łączną kwotę 11 387,0 tys. zł, co stanowiło 63,8% wszystkich dotacji wypłaconych ze środków Funduszu CEPiK. Kontrola wykazała, że przyznanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 ufp, a zatwierdzenia rozliczenia dokonano na warunkach i w terminach określonych w umowach oraz zgodnie z art. 152 ust. 2 i 3 ufp.

(akta kontroli str. 826-842, 961-967, 3023)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji kosztów Funduszu CEPiK, w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz

⁶¹ Trzy dotacje dla NASK na: *działalność bieżącą Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego Beneficjenta na podstawie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa CSIRT NASK* (8499,9 tys. zł), *działania prewencyjno-edukacyjne z zakresu cyberbezpieczeństwa dla kluczowych osób w państwie* (993,5 tys. zł), *rozwój i utrzymanie systemu teleinformatycznego S46* (5161,0 tys. zł) oraz jedna dotacja dla Instytutu Transportu Samochodowego na realizację zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem elektronicznego katalogu marek i typów pojazdów (1287,5 tys. zł).

⁶² Objęte badaniem dotacje przekazano na realizację przez ITS zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem elektronicznego katalogu marek i typów pojazdów homologowanych oraz dopuszczonych do ruchu na terytorium RP, *działalność bieżącą Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego Beneficjenta na podstawie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (CSIRT NASK) oraz działania prewencyjno-edukacyjne z zakresu cyberbezpieczeństwa dla kluczowych osób w państwie*.

stosowania wyłączeń ustawy Pzp) w łącznej kwocie 86 485,5 tys. zł (bieżących 31 578,7 tys. zł oraz majątkowych 54 906,7 tys. zł), co stanowiło 42,7% kosztów poniesionych w 2021 r. z Funduszu CEPiK. Próba kosztów została dobrana na podstawie zapisów wygenerowanych z systemu księgowego dla Funduszu, metodą monetarną (MUS) i obejmowała 43 dowody księgowe.

W ramach badania próby kosztów skontrolowano prawidłowość stosowania procedur wynikających z ustawy Pzp oraz regulaminu zamówień publicznych KPRM, w odniesieniu do czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości brutto 4 020,8 tys. zł (poniesionej w całości w 2021 r.), udzielonych przez dysponenta Funduszu w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 Pzp⁶³, negocjacji bez ogłoszenia (art. 209 ust. 1 Pzp)⁶⁴, poniżej progu na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp⁶⁵ (po jednym zamówieniu w każdym trybie) oraz jedno zamówienie⁶⁶ wszczęte w grudniu 2020 r. na podstawie art. 6a ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19.

Badanie kosztów wykazało, że dokonywano ich zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów Funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na błędnym ujęciu w ewidencji księgowej kosztów poniesionych na usługi (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Badanie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówienia publicznego oraz prawidłowości stosowania wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych obowiązującego w KPRM nie wykazało nieprawidłowości.

KPRM wywiązała się obowiązku publikacji i zapewnienia aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień w 2021 r. oraz terminowo przekazała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdanie o udzielonych w 2021 r. zamówieniach. Informacja o udzieleniu zamówienia antycovidowego została podana do publicznej wiadomości.

(akta kontroli str. 550-555, 564-574, 2865-2875, DVD pliki: 018-167, 619-720)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dysponent Funduszu CEPiK błędnie ujął w ewidencji księgowej kwotę czterech dotacji jako należność, a nie koszt. Kwota tych dotacji wyniosła łącznie 15 941,9 tys. zł, w tym dotacje na rozwój CEPiK – 1287,5 tys. zł i na zadania związane z informatyzacją państwa – 14 654,4 tys. zł. Było to niezgodne z art. 4 ust. 2 uor, który stanowi, że zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że do dnia sporządzania sprawozdań nie zostały zatwierdzone przez dysponenta Funduszu sprawozdania z wykorzystania środków dotacji oraz że *taki stan rzeczy powoduje, że wypłacona a nierozliczona dotacja wykazywana jest w sprawozdaniach jako należność. W koszty Funduszu ujmowana jest wartość środków dotacji uznanych, na podstawie zatwierdzonego sprawozdania, za wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.*

(akta kontroli str. 496-510, 2938-2953)

⁶³ Integracja SI Pojazd z ePUAP o wartości 1722,0 tys. zł.

⁶⁴ Zakup skanerów odcisków palców o wartości 2281,7 tys. zł.

⁶⁵ Cykliczna analiza danych CEPiK (Carfax) o wartości 5,3 tys. zł.

⁶⁶ Konsultacje statusowe i techniczne w ramach spotkań grupy eHealth o wartość 11,8 tys. zł.

W ocenie NIK, brak zatwierdzenia sprawozdania z rozliczenia dotacji nie jest podstawą do zaksięgowania przekazanych na dotację środków jako należności, ponieważ środki te zostały już fizycznie przekazane beneficjentowi, a zdarzenia ewidencjonuje się w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Dopiero stwierdzenie wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem i wezwanie do jej zwrotu, stanowiłoby podstawę do zaksięgowania części dotacji jako należność, a w tych przypadkach takie okoliczności nie zaistniały.

NIK zauważa, że tego rodzaju nieprawidłowość została stwierdzona również po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. w części 27 i wykonania planu finansowego Funduszu CEPiK.

Powyższa nieprawidłowość miała wpływ na wykazane w sprawozdaniach Rb-40 i Rb-33 dane dotyczące należności i kosztów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze sprawozdawczości Funduszu*).

(akta kontroli str. 496-510)

2. W księgach rachunkowych Funduszu CEPiK błędnie ujęto wydatek dotyczący usługi dodatkowej jako koszt inwestycyjny. Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶⁷, zakup usług ewidencjonuje się w § 430. Wydatek w kwocie 357,4 tys. zł poniesiony na podstawie faktury dotyczącej umowy utrzymaniowej nr 13/DSP/2018/CEPiK został zaewidencjonowany w § 6120 *wydatki na zakupy inwestycyjne państwowych funduszy celowych*, pomimo że, tak jak wydatki poniesione na podstawie dwóch innych faktur zaewidencjonowanych w § 4300 *zakup usług pozostałych*, dotyczył świadczenia usług dodatkowych. Usługa dotyczyła korekty danych CEPiK zgłoszonych przez użytkowników za pośrednictwem aplikacji mObywatel. Zgodnie z obowiązującą w 2021 r. instrukcją obiegu dokumentów, dekretacji dowodów księgowych dokonują pracownicy Wydziału Obsługi Finansowe Biura Budżetowo-Finansowego. Dekretacja, zgodnie z ww. instrukcją, obejmuje m.in. oznaczenie sposobu księgowania (wskazanie kont księgowych, nadanie klasyfikacji budżetowej) i wskazanie miesiąca księgowania oraz wprowadzenie dowodu księgowego do systemu finansowo-księgowego.

Dyrektor Departament Zarządzania Systemami (komórki organizacyjnej KPRM, która dokonywała opisu merytorycznego faktury i wskazała źródła finansowania) wyjaśnił, że kwalifikacja kosztów w paragrafie 6120 była omyłkowa.

Powyższa nieprawidłowość miała wpływ na wykazane w sprawozdaniach Rb-40 i Rb-33 dane dotyczące kosztów bieżących i inwestycyjnych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze sprawozdawczości Funduszu*).

(akta kontroli str. 557-581, DVD pliki: 052-055)

1.4 Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z Systemem CEPiK były realizowane w ramach działania *Utrzymanie, udostępnianie, eksploatacja i rozwój systemu informatycznego CEPiK*, którego celem było zapewnienie wymaganego poziomu dostępności systemu CEPiK dla podmiotów uprawnionych (użytkowników).

Efekty rzeczowe prowadzonych działań z Funduszu CEPiK w 2021 r. to m.in.:

⁶⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 513.

- częściowy zakup infrastruktury pod budowę niejawnego środowiska programistycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów dla Służb oraz Komponentu Niejawnego Centralnej Ewidencji Pojazdów;
- wykonanie drugiego etapu Profesjonalnej Rejestracji, wdrożenie rozwiązań umożliwiających prowadzenie wykazów pojazdów;
- obsługa Service Desk w zakresie korekty danych CEPiK zgłoszonych przez użytkowników mPrawoJazdy za pośrednictwem aplikacji mObywatel;
- wdrożenie Centralnego Systemu Kopii Zapasowych oraz sprzętowej Platformy wirtualizacyjnej Hiper Converged Infrastructure (HLI);
- usługi zapewniające poprawne i nieprzerwane funkcjonowanie Systemów: ePUAP oraz SSDIP⁶⁸;
- prace dotyczące implementacji rozwiązań programistycznych w Systemie Rejestrów Państwowych związanych z wdrażaniem drugiej cechy biometrycznej w dowodzie osobistym oraz przygotowanie Koncepcji Biznesowo-Technicznej Centralnego Rejestru Wyborców,
- usługi utrzymania Systemu Rejestrów Państwowych oraz dostawę licencji na oprogramowanie antywirusowe.

(akta kontroli str. 826-842)

Kontrola wykazała, że pomimo sformułowania przez NIK, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. w części 27 oraz Funduszu CEPiK, wniosku dotyczącego podjęcia skutecznych działań mających na celu dokończenie budowy systemu CEPiK 2.0 w zakresie Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0 nadal nie podjęto działań w tym zakresie (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 512, 2865-2869, 2879-2881, DVD pliki: 168-179)

Kontrolerzy NIK zwrócili się⁶⁹ o przekazanie szczegółowych planów rzeczowo-finansowych, dotyczących realizacji ustawowych celów i zadań Funduszu CEPiK, wewnętrznych procedur analizy wykonania tych planów oraz wyjaśnień w sprawie nadzoru dysponenta nad Funduszem, jednak do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 8 kwietnia 2022 r., nie przedłożono dokumentów ani wyjaśnień w powyższej sprawie.

W związku z powyższym, NIK odstąpiła od szczegółowego badania prawidłowości realizacji zadań. Dla dokonania pełnej oceny tego obszaru konieczne są dalsze badania kontrolne, których przeprowadzenie nie było możliwe w trakcie niniejszej kontroli wykonania budżetu państwa.

(akta kontroli str. 859-860, 3017-3022)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W realizacji planu finansowego Funduszu CEPiK stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dysponent Funduszu CEPiK nie podjął skutecznych działań zmierzających do zakończenia budowy systemu CEPiK 2.0 w zakresie Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0., o co wniosowała NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. w części 27 oraz Funduszu CEPiK. Takie działanie NIK ocenia jako nierzetelne.

Pismem z 29 czerwca 2021 r., Pan Janusz Cieszyński – Sekretarz Stanu w KPRM poinformował Prezesa NIK m.in., że (...) *Na podstawie przedstawionej rekomendacji Zespołu Roboczego KPRM oraz zewnętrznych ekspertów 23 marca 2021 r. przyjęła ofertę PWPW S.A. Na dzień dzisiejszy merytorycznie uzgodniono roboczo zakres*

⁶⁸ Scentralizowany System Dostępu do Informacji Publicznej.

⁶⁹ Pismem z dnia 28 marca 2022 r., znak: KAP.410.001.03.2022/20, z terminem odpowiedzi do 31 marca 2022 r.

umowy. Aktualnie projekt umowy jest opiniowany przez zespół radców prawnych PWPW S.A. Powyższe wprost realizuje zalecenie NIK a działania KPRM skupione są obecnie na finalizacji prac umożliwiających podpisanie umowy na wykonanie systemu CEK 2.0, co z kolei przybliży termin realizacji i zakończenia całego projektu CEK 2.0.

W trakcie niniejszej kontroli NIK, Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że umowa z PWPW S.A. nie została zawarta. W trakcie negocjacji zapisów umowy na wykonanie systemu CEK 2.0 i dokonanej w ich następstwie rewizji podejścia do realizacji CEK 2.0 – ustalono, że zakres prac oferowany przez potencjalnego Wykonawcę PWPW S.A. nie był wystarczający. Jednocześnie obowiązujący stan prawny nie pozwalał Zamawiającemu na kompleksowe zlecenie przedmiotowych prac m.in. w zakresie dostarczenia infrastruktury, czy zmian w oprogramowaniu obsługującym CEP 2.0. Podpisanie umowy wyłącznie z jednym podmiotem tj. PWPW nie gwarantowałoby współpracy z Centralnym Ośrodkiem Informatyki zapewniającym rozwój i utrzymanie CEP2.0. Należy podkreślić, że obszary te są współzależne np. w zakresie istotnych modułów wspólnych dla obu ewidencji takich jak obsługa naruszeń w ruchu drogowym. Większość podmiotów uprawnionych wymaga dostępu zarówno do danych pojazdów, jak i kierowców. Biorąc pod uwagę powyższe odstąpiono od podpisania umowy w ww. kształcie. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w tej sprawie została podjęta pilna inicjatywa legislacyjna. W dniu 24 marca 2022 r. została przyjęta przez Sejm ustawa przewidująca możliwość kompleksowego zlecenia prac w zakresie systemu teleinformatycznego CEPiK, etapowego wdrażania zmian w zakresie CEK2.0 oraz przejęcie odpowiedzialności przez Ministra Cyfryzacji za oprogramowanie służące do realizacji zadań starostw.

NIK ponownie zauważa, że budowa CEPiK 2.0 trwa już ponad osiem lat. Dysponent Funduszu CEPiK pomimo zapewnień w piśmie z 29 czerwca 2021 r. o realizacji wniosku NIK, nie podjął przez kolejne miesiące skutecznych działań zmierzających do dokończenia jego budowy, pomimo że zgodnie z art. 80d ust. 5 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷⁰, finansowanie jego budowy, rozwoju i funkcjonowania stanowi podstawowe zadanie Funduszu. W tym okresie odstąpiono od podpisania umowy z PWPW S.A. oraz nie zawarto żadnych nowych umów na budowę systemu CEK 2.0. NIK zauważa, że Minister Cyfryzacji, na podstawie dotychczasowego brzmienia art. 100a ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, miał możliwość zlecenia prac, z wyłączeniem stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych, związanych z budową, rozwojem i wdrożeniem systemu teleinformatycznego obsługującego centralną ewidencję kierowców wytwórcy dokumentów publicznych lub własnej instytucji gospodarki budżetowej.

(akta kontroli str. 2865-2869, 2879-2881)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego Funduszu CEPiK.

Dysponent nadal nie podjął skutecznych działań zmierzających do zakończenia budowy CEPiK 2.0, w zakresie Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0, pomimo zapewniania o realizacji wniosku NIK w tym zakresie sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. nie posiadał wiedzy o stanie należności wymagalnych. Minister Cyfryzacji sporządził plan finansowy Funduszu CEPiK zgodnie z zasadami ufp, a próba kosztów poddana kontroli wykazała, że zostały one poniesione na zakupy i usługi służące realizacji celów oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Jednakże dysponent Funduszu

⁷⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.

błędnie ujął w księgach rachunkowych Funduszu CEPiK, niezgodnie z treścią ekonomiczną operacji, kwotę 357,4 tys. zł w grupie wydatków inwestycyjnych zamiast wydatków bieżących oraz kwotę 15 941,9 tys. zł jako należności, a nie koszt.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu CEPiK za 2021 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego funduszu celowego Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 r. (Rb-BZ2).

Wszystkie ww. sprawozdania zostały sporządzone terminowo i przez upoważnione osoby. Sprawozdania Funduszu zostały sporządzone na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych. Powyższe świadczy o tym, że wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa za 2020 r., dotyczący nadawania zapisom księgowym trwałego charakteru, o którym mowa w art. 23 ust. 1 uor, najpóźniej w momencie sporządzania sprawozdań budżetowych za dany okres sprawozdawczy, został zrealizowany.

Kontrola wykazała jednak, że sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie oraz na podstawie nierzetelnej ewidencji księgowej (opis w sekcji wystąpienia *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o tym, że stosowany system kontroli zarządczej nie zapewniał w sposób racjonalny prawidłowości sporządzania sprawozdań.

(akta kontroli str. 205-206, 263-273, 493-543, 2938-2957)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. części 27 NIK wniosowała o zapewnienie wiarygodności ksiąg rachunkowych części 27 budżetu państwa i Funduszu CEPiK. Stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości świadczą, że wniosek pokontrolny NIK nie został w pełni zrealizowany.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Błędne zaksięgowanie kwoty czterech dotacji jako należności spowodowało, że w sprawozdaniach Funduszu Rb-33 i Rb-40 za IV kwartał 2021 r. zaniżono koszty a zawyżono należności Funduszu CEPiK.

I tak w sprawozdaniu Rb-40:

Część A sprawozdania:

- w poz. I. *Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy* – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 202 378 830,56 zł, która powinna być powiększona o kwotę błędnie zaksięgowanych jako należność kosztów dotacji, tj. o 15 941 857,67 zł,
- w poz. 1. *Rozwój i funkcjonowanie CEPiK* – w kolumnie *wykonanie* wykazano

kwotę 88 837 881,50 zł, która powinna być powiększona o kwotę błędnie zaksięgowanej dotacji na rozwój CEPiK, tj. o 1 287 473,46 zł,

- poz. 1.1. *koszty bieżące* – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 53 822 873,53 zł, która powinna być powiększona o kwotę błędnie zaksięgowanej dotacji na rozwój CEPiK, tj. o 1 287 473,46 zł,
- poz. 2. *Zadania związane z informatyzacją państwa* – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 113 540 949,05 zł, która powinna być powiększona o kwotę błędnie zaksięgowanej dotacji na informatyzację państwa, tj. o 14 654 384,21 zł.

Część B sprawozdania:

- poz. III *Koszty realizacji zadań* – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 202 378 830,55 zł, która powinna być powiększona o kwotę błędnie zaksięgowanych jako należność kosztów dotacji, tj. o 15 941 857,67 zł,
- poz. 1. *Dotacje na realizację zadań bieżących* – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 1677590,00 zł, która powinna być powiększona o kwotę błędnie zaksięgowanych jako należność dotacji, tj. o 15 941 857,67 zł,
- poz. IV *Stan funduszu na koniec roku* – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 165677035,76 zł, która powinna być pomniejszona o kwotę błędnie zaksięgowanych jako należność dotacji, tj. o 15 941 857,67 zł,
- poz. 2. *Należności* – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 25 283 030,76 zł, która powinna być pomniejszona o kwotę błędnie zaksięgowanych jako należność dotacji, tj. o 15 941 857,67 zł.

W sprawozdaniu Rb-33:

Część B sprawozdania:

- kod pozycji M, § 245 – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 1 677 590,00 zł, która powinna być powiększona o kwotę błędnie zaksięgowanych jako należność dotacji, tj. o 15 941 857,67 zł,
- kod pozycji N (*razem*) – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 202 378 830,55 zł, która powinna być powiększona o kwotę błędnie zaksięgowanych jako należność kosztów dotacji, tj. o 15 941 857,67 zł,
- kod pozycji P (*stan funduszu na koniec okresu sprawozdawczego*) – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 165 677 035,76 zł, która powinna być pomniejszona o kwotę błędnie zaksięgowanych jako należność kosztów dotacji, tj. o 15 941 857,67 zł,

Część C sprawozdania:

- symbol 020 (*należności*) – w kolumnie *stan na koniec okresu sprawozdawczego* wykazano kwotę 25273898,76 zł, która powinna być pomniejszona o kwotę błędnie zaksięgowanych jako należność kosztów dotacji, tj. o 15 941 857,67 zł,
- symbol 070 (*stan środków obrotowych netto*) – w kolumnie *stan na koniec okresu sprawozdawczego* wykazano kwotę 165 677 035,76 zł, która powinna być pomniejszona o kwotę błędnie zaksięgowanych jako należność kosztów dotacji, tj. o 15 941 857,67 zł.

(akta kontroli str. 496-501, 2938-2953)

2. W sprawozdaniach Funduszu Rb-33 i Rb-40 za IV kwartał 2021 r., w wyniku błędnej ewidencji księgowej wydatku na usługi dodatkowe, zaniżono koszty bieżące o kwotę 357,4 tys. zł i zawyżono o tę samą kwotę koszty inwestycyjne. I tak w sprawozdaniu Rb-40:

Część A sprawozdania:

- poz. 1.1. *Koszty bieżące* – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę

53 822 873,53 zł, która powinna być powiększona o kwotę 357 374,21 zł,

- poz. 1.2. *Koszty inwestycyjne* – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 35 015 007,97 zł, która powinna być pomniejszona o 357 374,21 zł,

Część B sprawozdania:

- poz. III 2. 4 *zakup usług* oraz poz. III 2.4.2 *grupa wydatków bieżących* – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 123 521 136,75 zł, która powinna być powiększona o 357 374,21 zł,
- poz. 3. *koszty inwestycyjne, w tym* oraz poz. 3.1. *koszty inwestycyjne i wydatki na zakupy inwestycyjne* – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 76 609 524,02 zł, która powinna być pomniejszona o 357 374,21 zł.

W sprawozdaniu Rb-33, w części B sprawozdania:

- kod pozycji M, paragraf 4300 – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 118 957 286,96 zł, która powinna być powiększona o 357 374,21 zł,
- kod pozycji M, paragraf 6120 – w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 76 393 524,02 zł, która powinna być pomniejszona o 357 374,21 zł.

(akta kontroli str. 496-501, 2938-2953, 2973-2978)

3. W sprawozdaniu Funduszu CEPiK Rb-40 za czwarty kwartał 2021 r. stwierdzono błędy formalne:

- a) w kolumnie *plan* lub *wykonanie* za 2021 r. w Część B w pozycji I 3.2 (*pozostałe*), w pozycji II 1 (*dotacje z budżetu państwa*), w pozycji III 2.3 (*składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy*) oraz w pozycji 2.5.1. (*wpłaty do budżetu państwa*), nie wpisano żadnej wartości (zamiast wpisać 0,00),
- b) w pozycji 2 (*Należności*) i 3 (*Zobowiązania*) w części B IV w kolumnie *Wykonanie za rok poprzedzający rok sprawozdawczy* nie zostały wykazane żadne wartości,
- c) w pozycji 2.5.2. rubrykę *wykonanie* pozostawiono pustą, zamiast wpisać do niej kwotę będącą sumą wierszy 2.5.1.1., 2.5.1.2., 2.5.1.3., 2.5.1.4 i 2.5.1.5 (*wykonanie*)
- d) w pozycji 2 (*Należności*) w części B I w kolumnie 6 (*wykonanie*) wykazano kwotę 11 514 244,06 zł zamiast 11 514 244,03 zł, natomiast w pozycji I w części A (*zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy*) w kolumnie 6 (*wykonanie*) wykazano kwotę 202 378 830,56 zamiast 202 378 830,55 zł.

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej KPRM, powyższe błędy wynikały z omyłki pisarskiej oraz, że do systemu TREZOR dane wprowadzane są ręcznie co powoduje tego typu błędy. Dyrektor Generalna dodała, iż cały czas trwają uzgodnienia do bilansu i sprawozdanie RB 40 z Funduszu CEPiK za 2021 rok zostanie skorygowane po zakończeniu uzgodnień do bilansu za 2021 rok.

(akta kontroli str. 496-498, 2938-2953, 2973-2978)

Zdaniem NIK, powtarzające się co roku pomyłki w sprawozdaniach Funduszu CEPiK świadczą o niezachowaniu należytej staranności przy ich sporządzaniu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych Funduszu CEPiK za 2021 r.

Na negatywną ocenę wpływ ma skala nieprawidłowości stwierdzonych w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 za IV kwartał 2021 r. Sprawozdania zostały

sporządzone na podstawie nieprawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej i wykazano w nich dane niezgodne z rzeczywistą treścią operacji gospodarczych.

Tym samym przyjęty system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań nie pozwolił na wyeliminowanie nieprawidłowości.

V. Wnioski

Wnioski

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

1. Przeprowadzanie kontroli merytorycznej dokumentów księgowych w terminach określonych w regulacjach wewnętrznych.
2. Ujmowanie w księgach rachunkowych części 27 budżetu państwa zapisów księgowych zawierających elementy wymagane w art. 23 ust. 2 pkt 3 uor.
3. Ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych części 27 za 2020 r.
4. Ustalenie kwoty należności dysponenta III stopnia cz. 27 oraz należności przeterminowanych Funduszu.
5. Podjęcie skutecznych działań mających na celu dokończenie budowy systemu CEPiK 2.0 w zakresie Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0.
6. Zapewnienie wiarygodności ksiąg rachunkowych części 27 i Funduszu, w tym ujmowanie operacji gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną oraz we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej.
7. Wyeliminowanie błędów formalnych w sprawozdaniach Rb-40 Funduszu.

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 piśmie⁷¹ 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.

⁷¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Warszawa, kwietnia 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
(podpis)