



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.006.01.2021

Pan
Tadeusz Kościński
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione
zgodnie z treścią uchwały nr 7/2022 Kolegium NIK z dnia 23 marca 2022 r.

P/21/009 – Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: Ministerstwo, MF)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 26 października 2021 r., Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. oraz Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. (dalej także: Minister Finansów) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r. – Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r. – Marian Banaś, Minister Finansów, od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r. – Teresa Czerwińska, Minister Finansów, od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych.2. Wydatkowanie środków na inwestycje.3. Zarządzanie majątkiem jednostki.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (I połowa roku) z zastrzeżeniem, że dane z 2018 r. będą wykorzystane jedynie porównawczo oraz jako przedmiot analizy wykorzystania i wdrożenia składników majątku oraz wartości niematerialnych i prawnych, które zakupiono w 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marcin Borowiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/85/2021 z 3 września 2021 r.2. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/62/2021 z 8 czerwca 2021 r.3. Anna Pikuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/61/2021 z 8 czerwca 2021 r.4. Anna Wojcieszekiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/60/2021 z 8 czerwca 2021

(akta kontroli str.1-7)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia rzetelność planowania i realizacji wydatków majątkowych oraz efektywność wydatkowania środków na inwestycje w latach 2019-2020. Kontrola tych obszarów za I półrocze 2021 r. nie wykazała nieprawidłowości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nierzetelną identyfikację potrzeb Ministerstwa Finansów, które były podstawą do określenia planu finansowego wydatków majątkowych Centrali Ministerstwa Finansów³ w latach 2019-2020. W procesie planowania wydatków majątkowych i zmian tego planu w trakcie roku budżetowego nie uwzględniano stopnia przygotowania komórek organizacyjnych do wykonania zadań i możliwych terminów ich realizacji, a także celowości wprowadzania zmian w tym planie – łączna wartość stwierdzonych nieprawidłowości w powyższym zakresie wyniosła 15 099 tys. zł w 2019 r. oraz 12 081 tys. zł w 2020 r., co stanowiło odpowiednio 24,7% i 22,8% planu wydatków majątkowych Centrali Ministerstwa Finansów według ustawy budżetowej na te lata. Wyniki kontroli wskazują również na występujące nieuzasadnione opóźnienia w dokonywaniu blokad niezrealizowanych wydatków. Kontrola planowania i wykonania planu wydatków majątkowych za pierwsze półrocze 2021 r. nie wskazała nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia również wydatkowanie środków na inwestycje w latach 2019-2020. Zakwestionowano celowość wydatkowania 903,3 tys. zł, co stanowiło 4,3% badanej pod tym kątem próby wydatków realizowanych przez Centralę Ministerstwa Finansów. Stwierdzono także dokonywanie wydatków przez Ministerstwo Finansów na rzecz jednostek podległych w łącznej wysokości 4188,4 tys. zł, co stoi w sprzeczności z art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Kontrola wydatkowania środków ma inwestycje w pierwszym półroczu 2021 r. nie wskazała nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również istotne nieprawidłowości dotyczące sposobu prowadzenia ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych w Ministerstwie Finansów, jak i nieoznaczania składników majątku numerami inwentarzowymi. Przyczyniła się do tego głównie niewłaściwa wymiana informacji o stanie składników majątku między komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów gospodarującymi tymi składnikami, a komórką odpowiedzialną za ich ewidencję. Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości dotyczące wykorzystania, ewidencji oraz oznaczenia wybranych do kontroli składników majątku Najwyższa Izba Kontroli poddała w wątpliwość rzetelność przeprowadzenia inwentaryzacji w latach poprzednich, wiarygodność danych o posiadanym przez Ministerstwo Finansów majątku oraz danych wykazanych w tym zakresie w sprawozdaniach finansowych za rok 2019 i 2020.

Ustalenia kontroli wskazują ponadto na nieprzeprowadzenie inwentaryzacji części składników majątku, które powinny być objęte coroczną inwentaryzacją oraz niewłaściwe udokumentowanie inwentaryzacji z 2020 r. przeprowadzonej w formie spisu z natury. Ministerstwo Finansów w sposób nierzetelny prowadziło również gospodarkę magazynową. Stwierdzono także istotne nieprawidłowości w zakresie przestrzegania zasad gospodarowania składnikami majątku Ministerstwa Finansów, choć w tym przypadku ich skala była niewielka.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 lutego 2017 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i 77 - Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. z 2021 r., poz. 86).

⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm., dalej ustawa o finansach publicznych lub ufp.

NIK zwraca równocześnie uwagę na brak opracowanej koncepcji rozwoju i utrzymania struktury informatycznej Ministerstwa. Zadania z tego zakresu realizowane są obecnie przez trzy niezależne podmioty tj. Ministerstwo Finansów, Centrum Informatyki Resortu Finansów oraz spółkę Aplikacje Krytyczne Sp. z o. o. Dodatkowo Ministerstwo realizując zadania z zakresu informatyzacji na dość dużą skalę korzysta z „body leasingu” – formy personalnego outsourcingu, czyli świadczenia pracy przez osoby zatrudnione w innych podmiotach, z którymi Ministerstwo Finansów podpisywało umowy. W konsekwencji wydatki ponoszone w związku z realizacją podobnych zadań, czy też na podobne usługi, ujmowane były w Centrali Ministerstwa Finansów, jako wydatki majątkowe, dotacje lub wydatki bieżące. Rozproszenie realizowanych zadań jak i odmienność form ich finansowania utrudnia przedstawienie kompleksowej informacji o ponoszonych na ten cel wydatkach. Rodzi również ryzyko nieefektywnego i niegospodarnego wydatkowania środków.

Wątpliwości budzi również przyjęty sposób zarządzania flotą samochodową pozostającą w dyspozycji Ministerstwa Finansów. Użytkowane pojazdy znajdowały się w dyspozycji trzech niezależnych komórek organizacyjnych bez wyraźnego wskazania osoby czy komórki odpowiadającej za całość tego zasobu. Jest to istotne zarówno z punktu widzenia odpowiedzialności Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów, który odpowiada za całość gospodarki majątkowej Ministerstwa, jak również z uwagi na przedstawione w dalszej części wystąpienia ustalenia w zakresie niedostosowania posiadanego zaplecza transportowego do faktycznych potrzeb Ministerstwa Finansów.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazują również na istotne słabości kontroli zarządczej w obszarze planowania i wydatkowania środków na inwestycje, jak również zarządzania majątkiem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych.

1.1 Planowanie wydatków majątkowych

Proces planowania wydatków majątkowych i określania zadań do realizacji

Zgodnie z § 39 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów⁶, Departament Finansów i Księgowości, dalej DFK odpowiada m.in. za realizację zadań związanych z planowaniem i realizowaniem budżetu dysponenta trzeciego stopnia w Ministerstwie i nadzorem nad jego wykonaniem. Ponadto zgodnie z § 27 ust. 1 pkt 5 lit. a-b) regulaminu organizacyjnego MF, komórki organizacyjne, w zakresie swojej właściwości, przygotowują materiały do projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej Ministerstwa oraz przygotowują propozycje zmian w planach finansowych między innymi Centrali MF. Analogiczne regulacje były zawarte w § 26 ust. 1 pkt 5 lit. a i b oraz § 36 regulaminu organizacyjnego MF z 2017 r.⁷

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Regulamin organizacyjny Ministerstwa Finansów, stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2020 r. poz. 80 ze zm.), dalej Regulamin organizacyjny MF.

⁷ Regulamin organizacyjny Ministerstwa Finansów, stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2018 r. poz. 21 ze zm.); zarządzenie uchylone z dniem 17 kwietnia 2019 r.

W Centrali MF nie zostały wprowadzone sformalizowane zasady/procedury dotyczące zgłaszania zapotrzebowania do planu przez komórki organizacyjne. Każdego roku dysponent części 19 we współpracy z dysponentem III stopnia opracowywał pisma do komórek organizacyjnych MF w sprawie opracowania materiałów planistycznych, w których wskazywał na zasady ujęte w aktualnym rozporządzeniu Ministra Finansów⁸ w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, które zawierały wytyczne do opracowania materiałów do projektu budżetu na kolejny rok oraz terminów ich sporządzenia.

W ramach planowania wydatków majątkowych na lata 2019-2021 komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów, w odpowiedzi na pisma kierowane przez Departament Finansów i Księgowości w I połowie roku poprzedzającego dany rok budżetowy, zgłaszały do Wydziału Planowania Budżetu dysponenta III stopnia części 19 i aktualizowały potrzeby w zakresie zadań inwestycyjnych wraz z uzasadnieniem. W Wydziale Planowania Budżetu dysponenta III stopnia części 19 dokonywano analizy zgłoszonych potrzeb i sporządzano zbiorcze formularze zawierające potrzeby inwestycyjne, które przekazywano do wydziału odpowiadającego za planowanie budżetu części 19 (Wydział Planowania Budżetu części 19) w I połowie roku poprzedzającego dany rok budżetowy, a następnie w ramach aktualizacji potrzeb w czerwcu 2018 r. oraz w lipcu 2019 i 2020 r.

(akta kontroli str.: 2247-2279, 2439-2455)

Potrzeby zgłoszone przez komórki organizacyjne MF (po ich aktualizacji) w zakresie wydatków majątkowych na lata 2019-2021 wyniosły odpowiednio 87 483 tys. zł (dotyczyły 19 zadań), 53 757 tys. zł (28 zadań) oraz 48 050 tys. zł (19 zadań).

(akta kontroli str.: 2337-2353)

Dysponent części 19 budżetu państwa, przekazując pismem z 13 lipca 2018 r. podział przyznanego limitu wydatków budżetowych na rok 2019 dla części 19, wystąpił jednocześnie do Ministra Finansów z wnioskiem o zwiększenie przyznanego limitu na ten rok, w tym na wydatki majątkowe dla Centrali MF na kwotę 9349 tys. zł z przeznaczeniem na wdrożenie informatycznego narzędzia analitycznego na potrzeby obsługi Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej oraz zakup niezbędnego sprzętu i licencji, a także na modernizację informatycznych systemów zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego. Minister Finansów 18 sierpnia 2018 r. zwiększył limit na rok 2019 zgodnie z wnioskiem dysponenta części.

(akta kontroli str.: 2284-2336)

Dysponent części 19 budżetu państwa dokonał podziału limitu wydatków na poszczególne zadania i jednostki w ramach części 19, a następnie w październiku 2018-2020 poinformował Centralę Ministerstwa Finansów o kwocie wydatków (w tym wydatków majątkowych) przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na następny rok. Środki na wydatki majątkowe ujęte w projekcie planu finansowego oraz w planie rzeczowo-finansowym Centrali Ministerstwa Finansów według ustawy budżetowej na lata 2019-2021 były niższe od zgłoszonych potrzeb i wyniosły odpowiednio 61 052 tys. zł (na realizację 17 zadań), 52 978 tys. zł (34 zadań) oraz 25 851 tys. zł (17 zadań). Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że dostosowując zgłoszone potrzeby do limitu wydatków majątkowych Centrali MF w pierwszej kolejności ujmowano zadania priorytetowe dla realizacji w danym roku budżetowym pod względem ważności i pilności, w tym przede wszystkim kontynuowane inwestycje o charakterze budowlanym. Działania te prowadzone były w trybie roboczym, w formie konsultacji

⁸ Minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych.

z komórkami organizacyjnymi, które zgłaszały potrzeby w zakresie wydatków majątkowych.

Biorąc pod uwagę opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości, które polegały na nierzetelnym planowaniu zadań, NIK ocenia, że powyższe działania w zakresie dostosowania potrzeb do limitu wydatków majątkowych nie były w pełni skuteczne i efektywne. Działania te nie zawsze uwzględniały bowiem stopień przygotowania komórek organizacyjnych Ministerstwa do realizacji zadań oraz możliwości proceduralne i kadrowe jednostki.

(akta kontroli str.: 2274-2283)

Rezygnacja z zadań ujętych w planie wydatków majątkowych według ustawy budżetowej

W latach 2019-2021 zrezygnowano z realizacji 19 zadań o łącznej wartości 32 105 tys. zł ujętych w planie wydatków majątkowych Centrali Ministerstwa Finansów według ustawy budżetowej na dany rok budżetowy. W 2019 r. zrezygnowano z realizacji siedmiu zadań o wartości 19 949 tys. zł, w 2020 r. z 10 zadań na kwotę 10 106 tys. zł oraz w 2021 r. (według stanu na koniec czerwca 2021 r.) z dwóch zadań na kwotę 2050 tys. zł. Rezygnacja z zadań pociągnęła za sobą zmniejszenie planu wydatków majątkowych na te zadania. Niewykorzystane środki były przeznaczane na inne zadania w ramach Centrali MF lub przenoszone do planów innych jednostek podległych dysponentowi części 19 budżetu państwa.

Rezygnacja z zadań inwestycyjnych w latach 2019-2020 wynikała głównie ze zmian decyzji odnoszących się co do sposobu i terminu realizacji części planowanych zadań z zakresu informatyzacji dotyczących przede wszystkim rozbudowy i modernizacji systemów informatycznych. Przyczyną rezygnacji z realizacji zadań było również niez uzyskanie dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w ramach programu Herkules III oraz przedłużające się prace nad dokumentacją przetargową, co skutkowało przeniesieniem realizacji zadań na kolejny rok.

W wyniku szczegółowej kontroli siedmiu z 19 zadań o wartości 21 680 tys. zł (tj. 15,5% planowanych do realizacji, z których zrezygnowano) stwierdzono, że w przypadku sześciu zadań na kwotę 19 680 tys. zł (trzech planowanych na 2019 r. na kwotę 15 099 tys. zł oraz trzech planowanych na 2020 r. na kwotę 4581 tys. zł), rezygnacja z ich realizacji była wynikiem nierzetelnego ich zaplanowania, co opisano w pkt 1-4 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Do realizacji w kolejnych latach zaplanowano 13 z 17 zadań, z których zrezygnowano w latach 2019-2020. W przypadku pozostałych czterech zadań, z których zrezygnowano w 2020 r., nie było potrzeby planowania ich realizacji w roku następnym, ponieważ:

- planowany do zakupu sprzęt techniczny na potrzeby Biura Inspekcji Technicznej został zapewniony w ramach zadania realizowanego przez inną komórkę organizacyjną MF,
- zakup sprzętu na potrzeby Departamentu Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej zrealizowano w IV kwartale 2019 r. w ramach wolnych środków finansowych,
- z zakupu dwóch kopiarek produkcyjnych zrezygnowano, gdyż w związku z epidemią COVID-19 zmieniony został system pracy w Ministerstwie, co wpłynęło na znaczne zmniejszenie zapotrzebowania na drukowanie i kopiowanie materiałów,
- zadanie obejmujące rozbudowę systemu łączności bezprzewodowej o stanowiska dyspozytorskie zostało przekazane do realizacji do Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

Rezygnacja z realizacji dwóch zadań przez Centralę MF w 2021 r. wynikała z ich przeniesienia do Centrum Informatyki Resortu Finansów (CIRF) w związku z reorganizacją, która nastąpiła od 1 stycznia 2021 r. Polegała ona na rozszerzeniu zakresu zadań realizowanych przez CIRF na podstawie zarządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów⁹.

Zadania, które przeniesiono do planu rzeczowo-finansowego Centrali MF z planu roku poprzedniego stanowiły w latach 2019-2021 odpowiednio 43,7% (osiem zadań na kwotę 26 688 tys. zł), 33,4% (osiem zadań na kwotę 17 695 tys. zł) i 12,1% (cztery zadania na kwotę 3133 tys. zł) planu rzeczowo-finansowego na dany rok według ustawy budżetowej.

(akta kontroli str.: 2354-2388, 2757-2771, 2787-2857, 2862-2915, 3304-3312)

Zmniejszenia planu wydatków majątkowych w trakcie roku

Plan wydatków majątkowych Centrali MF na lata 2019-2021 (do 30 czerwca) zmniejszono bez zmian zakresu rzeczowego w dziewięciu zadaniach łącznie o 517,5 tys. zł. W 2019 r. plan wydatków majątkowych zmniejszono w dwóch zadaniach o 65,3 tys. zł (co stanowiło 0,7% planu na te zadania według ustawy budżetowej), w 2020 r. w pięciu zadaniach o 170,2 tys. zł (co stanowiło 24,1% planu na te zadania według ustawy budżetowej) oraz w pierwszej połowie 2021 r. w dwóch zadaniach o 282 tys. zł (co stanowiło 5,3% planu na te zadania według ustawy budżetowej). Zmniejszenia planu wynikały głównie z uzyskania ofert zawierających niższe ceny niż szacowane koszty realizacji tych zadań.

Zmniejszenia planu wydatków majątkowych Centrali MF na lata 2019-2021 w związku ze zmianami zakresu rzeczowego zadań dokonano w przypadku 16 zadań łącznie o 35 992,3 tys. zł. W 2019 zmniejszono plan czterech zadań o 12 837,3 tys. zł (co stanowiło 65,3% planu na te zadania według ustawy budżetowej), w 2020 r. dziewięciu zadań o 15 758,8 tys. zł (co stanowiło 57,6% planu na te zadania wg ustawy budżetowej) oraz do 30 czerwca 2021 r. trzech zadań o 7396,2 tys. zł (co stanowiło 97,6% planu na te zadania według ustawy budżetowej). Zmniejszenia planu w latach 2019-2020 wynikały głównie z dostosowania zakresu rzeczowego i harmonogramów umów dotyczących modyfikacji i rozwoju systemów informatycznych pod kątem bieżących potrzeb w danym roku, a w 2021 r. z przeniesienia realizacji zadań do CIRF.

W wyniku szczegółowej kontroli siedmiu zadań (z 25), w których zmniejszono plan wydatków z 21 046 tys. zł do 3365,5 tys. zł stwierdzono, że w przypadku dwóch zadań, w których zmniejszono plan z 5169 tys. zł do 506,9 tys. zł nie udokumentowano szacowania planowanej wartości wydatków na te zadania. W ocenie NIK świadczy to o nie w pełni rzetelnym zaplanowaniu tych zadań, a nieprawidłowości w tym zakresie opisano szczegółowo w pkt 5 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 2354-2388, 2757-2771, 2858-2861, 2916-3108, 3351-3355)

Wprowadzanie nowych zadań inwestycyjnych do planu wydatków majątkowych w trakcie roku

W latach 2019-2021 wprowadzono do planu rzeczowo-finansowego Centrali MF 61 nowych zadań na łączną kwotę 53 265,9 tys. zł¹⁰. Na 17 z nich przyznano środki z rezerw celowych w wysokości 27 845,1 tys. zł¹¹, w tym dla 10 zadań

⁹ Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 21 ze zm.

¹⁰ Z tego w 2019 r. 26 zadań na kwotę 20 120,4 tys. zł, w 2020 r. 27 zadań na kwotę 29 425,6 tys. zł oraz w 2021 r. osiem zadań na kwotę 3719,9 tys. zł.

¹¹ Z tego w 2019 r. na 10 zadań w kwocie 10 894 tys. zł, w 2020 r. na cztery zadania w kwocie 16 064,2 tys. zł oraz w 2021 r. na trzy zadania w kwocie 886,9 tys. zł.

finansowanych z rezerw celowych w kwocie 18 201,4 tys. zł uzyskano decyzje o zapewnieniu finansowania¹², o którym mowa w art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W wyniku szczegółowej kontroli siedmiu zadań wprowadzonych do planu Centrali MF w kwocie 19 035,5 tys. zł (w tym dwóch zadań na kwotę 4520,2 tys. zł w 2019 r., trzech zadań na kwotę 12 314,3 tys. zł w 2020 r. oraz dwóch zadań na kwotę 2201 tys. zł w 2021 r.) stwierdzono nieprawidłowości świadczące o nierzetelnym planowaniu nowych zadań, które opisano w pkt 6 i 7 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto w ramach kontroli P/21/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji* (KBF.410.001.05.2021) NIK stwierdziła nieprawidłowość w zakresie planowania środków na realizację zadania „Wdrożenie systemu depozytorów kluczy i systemu MASTER KEY” polegającą na wystąpieniu o środki z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 3800 tys. zł, pomimo braku możliwości ich wydatkowania do końca 2020 r., w wyniku czego Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej 26 listopada 2020 r. zwiększył plan wydatków części 19 o wnioskowaną kwotę, która nie została wydatkowana do końca roku. Powyższe środki zostały ujęte w wykazie wydatków, które nie wygasają z końcem roku budżetowego, a zakończenie realizacji zadania planowane jest do 30 listopada 2021 r.

(akta kontroli str.: 2354-2394, 2757-2771, 3223-3303)

Zwiększenia planu wydatków majątkowych w trakcie roku

Plan wydatków majątkowych Centrali MF na lata 2019-2021 zwiększono bez zmiany zakresu rzeczowego w przypadku sześciu zadań łącznie o 16 095,5 tys. zł. W 2019 r. plan wydatków zwiększono na jedno zadanie o 2490,7 tys. zł, w 2020 r. na trzy zadania o 10 690,5 tys. zł oraz do 30 czerwca 2021 r. na dwa zadania o 2914,3 tys. zł. W przypadku czterech zadań wynikało to ze zwiększenia planu środkami z rezerw celowych o kwotę 16 030,1 tys. zł na podstawie decyzji o zapewnieniu finansowania. W pełni wykorzystano zaplanowane środki na realizację powyższych zadań w latach 2019-2020. Środki ujęte w planie po zmianach na 2021 r. (według stanu na 30 czerwca) na dwa zadania w wysokości 9583,3 tys. zł zostały wykorzystane w 2,2% (207,9 tys. zł), z powodu zaplanowania większości płatności na drugą połowę 2021 r.

Plan wydatków majątkowych Centrali MF na lata 2019-2020 zwiększono z powodu zmiany planowanego zakresu rzeczowego zadania w przypadku pięciu zadań łącznie o 9950,9 tys. zł. W 2019 r. plan wydatków zwiększono na realizację jednego zadania o 4627,4 tys. zł, a w 2020 r. na cztery zadania o 5323,6 tys. zł. Środki zaplanowane na jedno z powyższych zadań w 2020 r. w wysokości 1001,8 tys. zł nie zostały wykorzystane, na skutek wydłużenia postępowania przetargowego spowodowanego między innymi wniesieniem odwołań przez oferentów oraz przeprowadzoną przez Urząd Zamówień Publicznych kontrolą uprzednią postępowania. Na pozostałe zadania wykorzystano całość zaplanowanych środków. Do 30 czerwca 2021 nie zwiększono planu wydatków majątkowych Centrali MF na 2021 r. z powodu zmiany planowanego zakresu rzeczowego zadania.

(akta kontroli str.: 2354-2388, 2757-2771, 3109-3220, 3356-3370)

¹² Z tego w 2019 r. dla pięciu zadań, na które z rezerw celowych przyznano 5900,2 tys. zł, w 2020 r. dla dwóch zadań, na które przyznano 11 414,3 tys. zł oraz w 2021 r. na całość środków przyznanych z rezerw celowych.

W Ministerstwie Finansów przestrzegano obowiązków uzyskania zgody na zmianę planu wydatków majątkowych, o których mowa w art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Dysponent części 19 budżetu państwa w latach 2019-2020 występował odpowiednio 15 i 13 razy do Ministra Finansów o zgodę na zmniejszenie lub zwiększenie wydatków majątkowych Centrali Ministerstwa Finansów. Nie wystąpiły przypadki kwestionowania przez Ministra Finansów wniosku o zmianę planu. W 2019 r. zgody Ministra Finansów obejmowały zwiększenia wydatków majątkowych o łączną kwotę 8990,5 tys. zł (w tym trzy przypadki zwiększenia wydatków na inwestycje budowlane poniżej 100 tys. zł) oraz zmniejszenia o 4220 tys. zł, a w 2020 r. zwiększenia o kwotę 9259,3 tys. zł oraz zmniejszenia o 9445,5 tys. zł.

W 2019 r. dysponent części 19 budżetu państwa przekazał Ministrowi Finansów cztery informacje o zmianie planu wydatków majątkowych Centrali Ministerstwa Finansów o kwotę poniżej 100 tys. zł (z wyłączeniem inwestycji budowlanych), z czego trzy dotyczyły zwiększenia planu łącznie o 91 tys. zł, a jedna zmniejszenia planu o 24,4 tys. zł. W 2020 r. dysponent części przekazał Ministrowi Finansów osiem takich informacji, z czego trzy dotyczyły zmniejszenia planu łącznie o 143,8 tys. zł, a pięć dotyczyło zwiększenia planu łącznie o 333,4 tys. zł, w tym jedna informacja dotyczyła zwiększenia planu o 157,3 tys. zł na podstawie art. 15zi pkt 4 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 kryzysowych¹³.

W 11 z 12 przypadków informowania Ministra Finansów o przeniesieniach wydatków majątkowych dokonanych poniżej kwoty 100 tys. zł w latach 2019-2020, nastąpiło to w ciągu 1-6 dni od daty decyzji o zmianie planu centrali MF. W jednym przypadku w marcu 2020 r. informacja o zmniejszeniu wydatków majątkowych Centrali MF o kwotę 30 tys. zł została przekazana Ministrowi Finansów po 21 dniach od daty decyzji o zmianie planu Centrali MF. Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, że powyższa informacja o zmniejszeniu wydatków majątkowych Centrali MF z 17 marca 2020 r. została przekazana zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Do 30 czerwca 2021 r. nie wystąpiła konieczność informowania lub uzyskania zgody Ministra Finansów na zmianę planu wydatków majątkowych w 2021 r. Centrali Ministerstwa Finansów, o których mowa w art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str.: 2422-2435, 2757-2771)

Plan po zmianach wydatków majątkowych Centrali MF na koniec 2019 r. wynosił 46 402,9 tys. zł (34 zadania, na które składało się osiem zadań ujętych w planie od początku¹⁴ oraz 26 nowych zadań), 72 382,7 tys. zł na koniec 2020 r. (51 zadań, z tego w planie na początku ujęto 34 zadania, w trakcie roku zrezygnowano z 10 zadań i wprowadzono 27 nowych zadań) oraz 22 757 tys. zł na 30 czerwca 2021 r. (23 zadania, z tego w planie na początku ujęto 17 zadań, zrezygnowano z dwóch zadań i wprowadzono osiem nowych zadań). Środki przyznane z rezerw celowych budżetu państwa wyniosły 13 537,5 tys. zł w 2019 r., 32 205,4 tys. zł w 2020 r. oraz 3801,2 tys. zł do 30 czerwca 2021 r., co stanowiło odpowiednio 29,2%, 44,5% oraz 16,7% planu po zmianach w danym roku.

(akta kontroli str.: 2354-2388, 2436-2438, 2757-2771)

¹³ Dz. U. poz. 1842, ze zm., dalej ustawa o COVID-19. W myśl art. 15zi pkt 4 ustawy o COVID-19 w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków mogą być dokonywane mimo niespełnienia wymogów określonych w art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. O przeniesieniach wydatków dysponent części budżetowych informują niezwłocznie Ministra Finansów.

¹⁴ W planie na początku ujęto 17 zadań, w trakcie roku zrezygnowano z siedmiu zadań, a ponadto w przypadku dwóch zadań będących w trakcie realizacji nie poniesiono planowanych wydatków z przyczyn niezależnych od MF.

Opis stanu
faktycznego

1.2 Realizacja planu wydatków majątkowych

Wykonanie planu wydatków majątkowych Centrali MF wyniosło 45 750,4 tys. zł w 2019 r. (98,6% planu po zmianach), 68 153,2 tys. zł (94,2% planu po zmianach) w 2020 r. (w tym wydatki niewygasające 18 608,7 tys. zł) oraz 2630,2 tys. zł na koniec czerwca 2021 r. (11,6% planu po zmianach). Wydatki przeznaczono na realizację 33 zadań w 2019 r., 45 zadań w 2020 r. oraz siedmiu zadań do 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str.: 2337, 2395-2421, 2436-2438)

W 2019 r. w pełni zrealizowano 32 z 34 zadań ujętych w planie po zmianach. Na zadania te wydatkowano łączną kwotę 44 851,7 tys. zł, co stanowiło 99,4% kwoty planowanej na ich realizację (plan po zmianach). Częściowo nie zrealizowano w 2019 r. jednego zadania obejmującego rozbudowę systemu zarządzania dokumentami w Krajowej Administracji Skarbowej, na które wydatkowano 898,6 tys. zł (70,9% kwoty planowanej na jego realizację). Przyczyną częściowej realizacji zadania było anulowanie w połowie grudnia 2019 r. i przesunięcie na 2020 r. prac dotyczących opracowania oraz uruchomienia aplikacji e-Kancelaria na potrzeby służb celnych z powodu braku możliwości realizacji tych prac w 2019 r. po stronie wykonawcy. W 2019 r. nie wydatkowano żadnych środków ujętych w planie po zmianach w kwocie 5 tys. zł na zadanie obejmujące adaptację dodatkowego pomieszczenia do wymagań stref ochronnych, która była planowana do realizacji w grudniu 2019 r. i nie została wykonana z powodu braku możliwości udostępnienia w 2019 r. tego pomieszczenia przez inną komórkę organizacyjną MF.

W 2019 r. z kwoty wydatków ujętych w planie po zmianach nie wykorzystano kwoty 652,5 tys. zł (1,4% planu). Niewykorzystanie środków wynikało z niższych niż planowano wartości udzielonych zleceń na realizację prac oraz otrzymania ofert tańszych niż pierwotnie szacowane. Z powodu uzyskania ofert niższych od szacunków zamawiającego, decyzją z 19 grudnia 2019 r. zablokowano niewykorzystane środki w kwocie 23,2 tys. zł na realizację zadania „Wykonanie dokumentacji projektowej oraz termomodernizacji gmachu Ministerstwa Finansów” (co stanowiło 1,5% kwoty planowanej na to zadanie). Zablokowanie planowanych wydatków budżetowych w ramach powyższego zadania nastąpiło niezwłocznie po powzięciu informacji, że dany wydatek nie będzie realizowany. W 2019 r. nie zablokowano niewykorzystanych środków w łącznej kwocie 629,3 tys. zł, z czego kwota 599,2 tys. zł dotyczyła pięciu zadań i stanowiła 6,1% kwoty planowanej na te zadania. W trzech przypadkach niedokonanie blokad wydatków wynikało z podpisania umów w drugiej połowie grudnia 2019 r. i realizacji płatności w dniach 27-31 grudnia 2019 r., a w jednym przypadku z anulowania zlecenia realizacji prac w połowie grudnia 2019 r. W przypadku jednego zadania NIK stwierdziła nieprawidłowość (pkt 8 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) polegającą na niezablokowaniu niewykorzystanych środków mimo, że ostatnia umowa w ramach tego zadania została podpisana 25 listopada 2019 r.

(akta kontroli str.: 2395-2421, 2456-2463, 2490-2504, 2757-2771)

W 2020 r. w pełni zrealizowano 32 z 51 zadań ujętych w planie po zmianach. Z tego na 31 zadań do 31 grudnia 2020 r. wydatkowano kwotę 46 616,1 tys. zł, co stanowiło 99,7% kwoty planowanej na ich realizację (plan po zmianach). Na jedno zadanie („Zakup bramkowych wykrywaczy metali z funkcją pomiaru temperatury”) zamiast planowanej kwoty 100 tys. zł z grupy wydatków majątkowych, wydatkowano środki w kwocie 58,1 tys. zł z grupy wydatków bieżących jednostek budżetowych, ponieważ oferta złożona przez wykonawcę w postępowaniu okazała się niższa niż szacowana cena asortymentu, a koszt jednostkowy bramkowego wykrywacza metali wyniósł poniżej 10 tys. zł.

(akta kontroli str.: 2395-2421, 2550-2573, 2757-2771)

Częściowo w 2020 roku zrealizowano siedem zadań. Na realizację sześciu z nich do 31 grudnia 2020 r. wydatkowano łącznie 2928,5 tys. zł (32,8% planu po zmianach), a do wydatków niewygasających z końcem roku budżetowego przeniesiono kwotę 5640,2 tys. zł (63,3% planu po zmianach). Częściowa realizacja zadań wynikała głównie z opóźnień spowodowanych przedłużeniem procedur zakupowych w związku z unieważnieniem postępowań z powodu braku ofert lub zaoferowania cen przewyższających kwotę jaką zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W wyniku tego część założonych efektów na 2020 r. w ramach wydatków majątkowych nie została osiągnięta. Dotyczyło to głównie wykonania wentylacji mechanicznej i klimatyzacji oraz modernizacji oświetlenia w części gmachu Ministerstwa Finansów, wykonania dokumentacji projektowej oraz termomodernizacji gmachu Ministerstwa Finansów, zakupu składników majątkowych na potrzeby Departamentu Zwalczania Przemocności Ekonomicznej, dalej DZP.

Ponadto częściowo zrealizowano jedno zadanie, które z powodu problemów po stronie wykonawcy wynikających z sytuacji epidemicznej COVID-19 zostało wykonane tylko w zakresie odbioru dokumentacji projektowej, bez etapu robót budowlanych, których realizacja została przesunięta na 2021 r. W związku z powyższym z zaplanowanej kwoty 1115 tys. zł na to zadanie w 2020 r. nie wydatkowano żadnych środków.

(akta kontroli str.: 2395-2421, 2505-2538, 2603-2605, 2641-2771, 3339-3350)

Nie zrealizowano i do 31 grudnia 2020 r. nie wydatkowano żadnych środków na realizację 12 zadań ujętych w planie po zmianach na 2020 r. w łącznej kwocie 15 514 tys. zł, z tego w przypadku ośmiu zadań do wydatków niewygasających z końcem roku budżetowego przeniesiono kwotę 12 968,4 tys. zł (co stanowiło 93% kwoty planowanej na te zadania). Niezrealizowanie planowanych na rok 2020 zadań wynikało między innymi z nierzetelnego rozpoznania możliwości realizacji zadań wprowadzonych do planu w trakcie 2020 r., co skutkowało ujęciem w planie zadań, których realizacja była niemożliwa do końca 2020 r. Dotyczyło to zadań, opisanych w pkt 6 i 7 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* oraz w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia, na łączną planowaną kwotę 11 360 tys. zł obejmujących zakup systemu kontroli operacyjnej na potrzeby DZP, wdrożenie systemu depozytorów kluczy i systemu MASTER KEY oraz przebudowę pomieszczenia na potrzeby biblioteki zakładowej. Niezrealizowanie planowanych na 2020 r. zadań wynikało również z konieczności realizacji dodatkowych nieprzewidzianych prac w ramach zadania oraz opóźnień spowodowanych przedłużeniem procedur zakupowych, w wyniku czego między innymi nie zrealizowano planowanych prac w ramach zakupów sprzętu i licencji w ramach budowy wydzielonej sieci teleinformatycznej na potrzeby systemu zarządzania materiałami niejawnymi na kwotę 1182,1 tys. zł, zakupu/budowy narzędzia informatycznego wspierającego zarządzanie relacjami z klientem Krajowej Administracji Skarbowej na kwotę 1001,8 tys. zł, modernizacji pomieszczeń kasy w budynku MF na kwotę 625 tys. zł. Prace w ramach powyższych zadań były kontynuowane w 2021 r.

Z czterech niezrealizowanych w 2020 r. zadań, których nie ujęto w ramach wydatków niewygasających z końcem roku budżetowego 2020, w planie wydatków majątkowych Centrali MF na rok 2021 ujęto trzy zadania, a w przypadku jednego zadania trwały prace nad ponownym oszacowaniem wartości inwestycji i zabezpieczeniem środków na jego realizację.

(akta kontroli str.: 2395-2421, 2540-2549, 2574-2602, 2641-2698, 2757-2771, 3194-3220, 3265-3268)

W 2020 r. z wydatków majątkowych ujętych w planie po zmianach Centrali MF nie wykorzystano kwoty 4229,4 tys. zł tj. 5,8% planu. Dotyczyło to 30 zadań, w tym w 18 zadaniach niewykorzystana kwota była niższa niż 1 tys. zł. W przypadku siedmiu zadań w grudniu 2020 r. podjęto decyzje w sprawie blokowania planowanych wydatków majątkowych na łączną kwotę 3928,3 tys. zł, w tym pięć decyzji w łącznej wysokości 2592,2 tys. zł podjęto w dniach 30-31 grudnia 2020 r. Przyczynami zablokowania środków były:

- opóźnienia w realizacji robót budowlanych po stronie wykonawcy i rozpoczęcie w grudniu 2020 r. uzgodnień z wykonawcą dotyczących przesunięcia terminu realizacji umowy,
- wydłużenie postępowania przetargowego na umowy ramowe i podpisanie umów z wykonawcą w listopadzie 2020 r., co uniemożliwiło wykorzystanie środków w 2020 r.,
- konieczność realizacji dodatkowych nieprzewidzianych prac w ramach zadania, skutkujące przesunięciem terminu realizacji umowy na 2021 r.,
- przedłużenie procedur zakupowych z powodu unieważnienia postępowań w wyniku braku ofert lub zaoferowania cen przewyższających kwotę jaką zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia,
- dokonanie wydatku z grupy wydatków bieżących jednostek budżetowych zamiast z grupy wydatków majątkowych.

Stwierdzono trzy przypadki, w których decyzje w sprawie blokowania planowanych wydatków na łączną kwotę 484,3 tys. zł nie były podejmowane niezwłocznie po powzięciu informacji, że dany wydatek nie będzie realizowany. Nieprawidłowości te opisano w pkt 9 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W 2020 r. nie wykorzystano ani nie zablokowano środków w łącznej kwocie 301,1 tys. zł, w tym na dwa zadania w kwocie 274,1 tys. zł (co stanowiło 67,4% kwoty planowanej na te zadania). Wpłynęło na to:

- podpisanie umowy z wykonawcą 15 grudnia 2020 r. na kwotę niższą niż szacowana na etapie planowania wydatków na 2020 r. oraz na etapie szacowania wartości zamówienia w 2020 r.,
- opóźnienie w realizacji robót budowlanych po stronie wykonawcy w ramach umowy z sierpnia 2020 r. i prowadzenie w grudniu 2020 r. uzgodnień dotyczących przesunięcia terminu realizacji umowy.

(akta kontroli str.: 2395-2421, 2539-2549, 2641-2698, 2757-2771)

Wykonanie wydatków na koniec czerwca 2021 r. wyniosło 11,6% planu po zmianach i wynikało głównie z zaplanowania na drugą połowę 2021 r. płatności w ramach czterech realizowanych zadań, których udział w kwocie planu wydatków majątkowych Centrali MF wynosił 62,5%, a także z planowanego w tym okresie wszczęcia postępowań o udzielenie zamówień publicznych dla dziewięciu zadań, stanowiących 20,1% kwoty planu wydatków majątkowych Centrali MF.

(akta kontroli str.: 2395-2421, 2757-2771)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Planowanie wykonania zadania mimo braku wystarczająco dopracowanej koncepcji jego realizacji.

W planie rzeczowo-finansowym Centrali MF na 2019 r. (plan według ustawy budżetowej) w grupie wydatków majątkowych zaplanowano realizację zadania "Zefir 2 – rozbudowa systemu" w kwocie 10 500 tys. zł, z którego następnie w trakcie 2019 r. w całości zrezygnowano. W 2019 r. nastąpiła zmiana sposobu realizacji prac rozwojowych systemu Zefir 2 i w konsekwencji przesunięcie

realizacji tych prac na lata następne. W okresie od kwietnia do września 2019 r. całość środków zaplanowanych na realizację tego zadania w grupie wydatków majątkowych przeniesiono na realizację innych zadań Centrali MF niż rozwój systemu Zefir 2 oraz do innych jednostek resortu finansów, w większości również na realizację innych zadań niż rozwój systemu Zefir 2.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Zarządzania Informatyzacją (dalej DZI) wynika, że na etapie planowania budżetu na 2019 r. planowano rozbudowę, modernizację i rozwój systemu Zefir 2, w tym dostosowanie funkcjonalności do zmian wynikających z obowiązujących przepisów prawa polskiego i unijnego oraz rozbudowę systemu o nowe funkcjonalności wynikające ze zmian otoczenia, zmian organizacyjnych i prawnych, a także dla potrzeb współpracy z komponentami i systemami działającymi/budowanymi w resorcie finansów. Z wyjaśnień wynika również, że w tym okresie zakładano, iż po doprecyzowaniu koncepcji środki zostaną wykorzystane na rozbudowę systemu i że zostaną wydatkowane w 2019 r. W wyjaśnieniach wskazano również, że w związku z centralizacją baz urzędów skarbowych i koncepcją przesunięcia funkcjonalności realizowanych przez system Zefir 2 do nowego, zintegrowanego środowiska informatycznego, zdecydowano o zmniejszeniu zaangażowania w rozbudowę obecnego systemu.

W ocenie NIK powyższe przyczyny rezygnacji z zadania "Zefir 2 – rozbudowa systemu" świadczą o tym, że zaproponowano i wprowadzono je do planu rzeczowo-finansowego Centrali MF na 2019 r. w sytuacji, gdy koncepcja jego realizacji nie była wystarczająco dopracowana, aby planować wydatkowanie środków na to zadanie w 2019 r.

(akta kontroli str.: 2787-2831, 3371-3378)

2. Planowanie realizacji zadań bez uprzedniej analizy możliwości kadrowych i proceduralnych jednostki.

W planach rzeczowo-finansowych Centrali MF na 2019 r. oraz na 2020 r. (plan według ustawy budżetowej) w grupie wydatków majątkowych zaplanowano realizację zadań "Specjalistyczne wyposażenie techniczne - Zakupy tech. - BIW" w łącznej kwocie 3562 tys. zł (po 1781 tys. zł w 2019 r. i w 2020 r.), z których następnie w trakcie 2019 r. i 2020 r. w całości zrezygnowano. Zadania miały być realizowane w ramach programu na rzecz wspierania działalności w dziedzinie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej - Herkules III.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Inspekcji Wewnętrznej, dalej BIW, wynika, że rezygnacja z powyższych zadań w latach 2019 i 2020 była podyktowana złożeniem wniosku o grant techniczny w ramach programu Herkules III również przez DZP. Dyrektor BIW wskazał również na brak możliwości realizacji zadania w krótkim czasie, ponieważ struktura organizacyjna BIW funkcjonującego zarówno na szczeblu Ministerstwa Finansów, jak i w izbach administracji skarbowej utrudniała zebranie potrzeb zakupowych oraz dokonanie analizy pod kątem kwalifikacji w dziedzinie pomocy technicznej w terminach wskazanych do składania wniosków. Dodatkowo długotrwały proces akceptacji wniosku i otrzymania dofinansowania, który zbiegłby się z zakończeniem roku budżetowego, przyczynił się do rezygnacji z zakupu wyposażenia technicznego w ramach programu Herkules III.

NIK zauważa, że już w kwietniu 2018 r. w dokumentacji określającej zasady składania wniosków w programie Herkules III zawarto zapis, że w przypadku złożenia kilku wniosków na podobny lub taki sam projekt przez dany podmiot prawny lub organ/instytucję, tylko jeden wniosek będzie rozpatrywany. Zdaniem

NIK z powyższego wynika, że rezygnacja z zadań "Specjalistyczne wyposażenie techniczne - Zakupy tech. - BIW" wynikała z sytuacji, którą można było przewidzieć już na etapie tworzenia planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych na 2019 r. i 2020 r.

(akta kontroli str.: 2832-2845)

3. Planowanie zadania mimo przesłanek wskazujących, że jego realizacja w planowanym okresie jest niezasadna.

W planie rzeczowo-finansowym Centrali MF na 2020 r. (plan według ustawy budżetowej) w grupie wydatków majątkowych zaplanowano realizację zadania "Modernizacja wejścia głównego do gmachu MF" w kwocie 800 tys. zł, z którego następnie w trakcie 2020 r. zrezygnowano. Realizacja tego zadania została przesunięta w czasie, ponieważ jest ona częściowo związana z realizacją prac w ramach modernizacji węzłów cieplnych wraz z instalacjami ciepłowniczymi centralnego ogrzewania i wody użytkowej. Modernizację węzłów cieplnych zaplanowano na lata 2021-2022. W ramach tego zadania realizowane będą również istotne prace instalacyjne w strefie wejścia głównego. W związku z tym Biuro Administracyjne, dalej BA, w maju 2020 r. opracowało korektę programu inwestycji dla modernizacji wejścia głównego przesuującą realizację tego zadania z 2020 r. na 2023 r.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BA wynika jednak również, że już w pierwszym kwartale 2019 r. została przeprowadzona analiza opracowanych pod koniec 2018 r. projektów wykonawczych dotyczących modernizacji węzłów cieplnych, która wykazała konieczność przeprowadzenia istotnych prac instalacyjnych w strefie wejścia głównego.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia wskazują, że zadanie "Modernizacja wejścia głównego do gmachu MF" zaplanowano do realizacji na 2020 r., mimo iż już na etapie planowania tych wydatków w 2019 r. wystąpiły przesłanki wskazujące na konieczność jego realizacji w późniejszym terminie.

(akta kontroli str.: 2846-2857)

4. Planowanie zadania mimo braku wystarczająco dopracowanej koncepcji jego realizacji oraz bez właściwej analizy możliwości proceduralnych jednostki.

W planie rzeczowo-finansowym Centrali MF na 2019 r. i 2020 r. (plan według ustawy budżetowej) w grupie wydatków majątkowych zaplanowano realizację zadań obejmujących modernizację informatycznych systemów zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego. W 2019 r. było to zadanie "Systemy JST - Systemy sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego BESTIA" w kwocie 2818 tys. zł, a w 2020 r. "Systemy JST - Systemy sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego - modernizacja informatycznych systemów BeSTi@ i SJO BeSTi@" w kwocie 2000 tys. zł. W obu przypadkach w trakcie roku zrezygnowano z realizacji tych zadań. Rezygnacja była spowodowana przedłużającymi się pracami nad dokumentacją niezbędną do uruchomienia przetargu i ostatecznie zmianą formy realizacji zadania na rzecz umów wykonawczych. Prace nad dokumentacją przetargową prowadzone były w MF już w 2018 r. Wniosek o wszczęcie postępowania opracowano 10 maja 2018 r., a komisję przetargową powołano 5 czerwca 2018 r. Od czerwca 2018 r. do czerwca 2019 r. trwały prace komisji przetargowej m.in. nad opracowaniem opisu przedmiotu zamówienia. W okresie od marca do czerwca 2019 r. prace te odbywały się w ramach zespołu wyodrębnionego ze składu komisji przetargowej. W trakcie prac zespołu, komisja przetargowa została poinformowana o planowanej zmianie koncepcji realizacji

przedsięwzięcia, obejmującej konieczność wyłączenia hurtowni danych z przedmiotu zamówienia z uwagi na powołanie 3 czerwca 2019 r. projektu Centralnej Hurtowni Danych w MF i planowanym wykorzystaniu zawartych już umów w formule „body leasing”. W związku z tym komisja wstrzymała prace od 10 września 2019 r. Pismem z 9 marca 2020 r. Departament Informatyzacji wystąpił do Departamentu Finansów i Księgowości o anulowanie wniosku o zakup dotyczącego zadania planowanego na 2020 r. i lata następne. W 2021 r. projekt jest kontynuowany przy pomocy zasobów własnych resortu finansów, przy planowanym wsparciu wykonawców zewnętrznych.

Z wyjaśnień Dyrektora DZI wynika, że w toku realizacji zadania przyjęto założenie o możliwości prowadzenia modernizacji systemów sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o już podpisane umowy, ponieważ w tym przypadku prace nad koncepcją i analizą wymagań prowadzone byłyby wraz z pracownikami zewnętrznego wykonawcy, co zapewniłoby skuteczną realizację prac wdrożeniowych. Dyrektor wskazał również, że w 2019 r. prowadzone były intensywne prace nad dokumentacją przetargową dotyczącą realizacji projektu.

W ocenie NIK opisane powyżej działania świadczą o tym, że na etapie planowania wydatków majątkowych Centrali MF na 2019 r. i 2020 r. koncepcja modernizacji informatycznych systemów zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego oraz prace nad odpowiednią dokumentacją przetargową nie były na odpowiednim poziomie zaawansowania, aby zapewnić realizację tego zadania w latach 2019-2020 i wydatkowanie środków zaplanowanych na ten cel w powyższym okresie.

(akta kontroli str.: 2867-2915)

5. Brak udokumentowania szacowania planowanej wartości wydatków na etapie zgłaszania zadań do planu rzeczowo-finansowego Centrali MF.

W przypadku dwóch zadań, dla których zmniejszono plan z 5169 tys. zł do 506,9 tys. zł, nie udokumentowano szacowania planowanej kwoty środków niezbędnych na realizację zaplanowanych zadań. Dotyczyło to:

- a. Zadania „TREZOR - Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa” ujętego w planie rzeczowo-finansowym Centrali MF na 2019 r. w kwocie 3089 tys. zł, którą następnie zmniejszono do kwoty 138,3 tys. Z wyjaśnień Dyrektora DZI wynika, że w 2018 r. planowanie kwot wydatków dotyczących rozwoju i utrzymania systemu Trezor na 2019 r. odbyło się na podstawie analizy umów zawieranych z firmami zewnętrznymi w poprzednich latach. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że w 2018 r. sporządzano robocze wyliczenia, które stanowiły podstawę do ujęcia kwot w planie finansowym. Według wyjaśnień, nie zostały one zarchiwizowane, ponieważ po podpisaniu ustawy budżetowej, zakończeniu i rozliczeniu roku budżetowego, uznane zostały za nieistotne.

(akta kontroli str.: 2960-2997)

- b. Zadania „SZD RF - Centralny System SZD do elektronicznego zarządzania dokumentami w resorcie finansów” ujętego w planie rzeczowo-finansowym Centrali MF na 2020 r. w kwocie 2080 tys. zł, którą następnie zmniejszono do kwoty 368,6 tys. zł. Z wyjaśnień Dyrektora DZI wynika, że na ostatnim etapie planowania budżetu na 2020 r., widząc potencjalne ryzyko niezakończenia planowanych na rok 2019 prac rozwojowych systemu SZD za ok. 2,4 mln zł, nastąpiło zgłoszenie środków do budżetu na 2020 r. w kwocie 2080 tys. zł, to jest w wysokości możliwej wówczas do wygospodarowania w ramach przesunięcia środków z innych zadań inwestycyjnych. Do wyjaśnień załączono formularz

wstępnego zlecenia (zawierający szacowany koszt realizacji zlecenia w kwocie 3,3 mln zł, w ramach którego planowano zakupić licencje za ok. 900 tys. zł, a pozostałą kwotę przeznaczyć na prace rozwojowe), formularz analizy zlecenia (z korektą), formularz udzielenia zlecenia (z korektą) oraz plik zawierający dane techniczne na temat infrastruktury systemu SZD. Powyższa dokumentacja nie zawierała analizy obejmującej kalkulację i uzasadnienie potrzeb finansowych w zakresie prac rozwojowych systemu SZD na 2020 r., przeprowadzonej na etapie zgłoszenia tych wydatków do budżetu na 2020 r., ani analizy dotyczącej wysokości kwoty możliwej wówczas do wygospodarowania w ramach przesunięcia środków z innych zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str.: 3067-3071, 3351-3355)

W ocenie NIK wyliczenia i analizy wskazujące na sposób ustalenia kwot ujmowanych w planach rzeczowo-finansowych powinny być udokumentowane, gdyż umożliwia to weryfikację i nadzór nad prawidłowością planowania wydatków majątkowych i tym samym przyczynia się do zapewnienia rzetelności przebiegu tego procesu.

6. Wprowadzenie do planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych na zadanie, którego realizacja była przewidziana w następnym roku budżetowym.

W wyniku akceptacji w dniu 3 grudnia 2020 r. przez Dyrektora Generalną MF wniosku o dokonanie zmian w planie rzeczowo-finansowym MF na 2020 r., do planu wydatków Centrali MF wprowadzono zadanie budowlane „Przebudowa pomieszczenia nr 241 na potrzeby Biblioteki Zakładowej” w planowanej kwocie 900 tys. zł. W przypadku tego zadania zrealizowanie planowanych wydatków w 2020 r. było niemożliwe z uwagi na zbyt krótki czas na jego realizację, gdyż z programu inwestycji podpisanego dla tego zadania przez Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości dnia 1 grudnia 2020 r. wynikało, że wydatki na to zadanie miały być ponoszone w okresie od pierwszego do trzeciego kwartału 2021 r. Z powyższego wynika, że Dyrektora Generalna zaakceptowała wniosek o dokonanie zmian w planie rzeczowo-finansowym MF na 2020 r., mimo iż już w momencie jego akceptacji wiadomo było, że wprowadzone w jego wyniku zmiany w planie wydatków Centrali MF nie zostaną do końca 2020 r. zrealizowane.

Dyrektora Generalna wyjaśniła, że przedmiotowe zadanie nie zostało ujęte na etapie planowania na 2021 r., ponieważ kwestia jego realizacji zapadła w czwartym kwartale 2020 r. W związku z powyższym zadanie zostało zgłoszone do wydatków, które nie wygasają z upływem 2020 r.

NIK ocenia, że wprowadzenie do planu na 2020 r. zadania, które już z założenia miało być realizowane w następnym roku budżetowym świadczy o nierzetelnym planowaniu wydatków majątkowych Centrali MF.

(akta kontroli str.: 3244-3259)

7. Wprowadzenie do planu zadania, którego realizacja nie była możliwa w bieżącym roku.

W wyniku działań w celu sfinansowania w 2020 r. zakupu systemu kontroli operacyjnej podejmowanych przez DZP w drugiej połowie 2020 r., Dyrektora Generalna MF we wrześniu 2020 r. zaakceptowała propozycję wystąpienia o pozyskanie środków na sfinansowanie tego zakupu z rezerwy celowej budżetu państwa. W dniu 6 października 2020 r. DZP wystąpił z wnioskiem o zwiększenie planu wydatków Centrali MF o 6600 tys. zł na 2020 r. Decyzja w sprawie zmian w budżecie państwa polegająca na zwiększeniu planu części 19 z rezerwy

celowej poz. 44 „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych” została wydana 29 października 2020 r. Dyrektor DZP dnia 28 października 2020 r. powołał komisję do przygotowania i przeprowadzenia rozeznania rynku w sprawie udzielenia zamówienia niejawnego na stworzenie rozwiązania technicznego umożliwiającego realizację kontroli operacyjnej. Do decyzji załączono harmonogram postępowań, zgodnie z którym podpisanie umów przewidziano na 23 grudnia 2020 r. Z tego wynika, że aby jeszcze w 2020 r. zrealizować planowane wydatki, potencjalny wykonawca jedynie w ciągu kilku dni musiałby w pełni zrealizować zamówienie i wystawić fakturę, a Ministerstwo Finansów odebrać system bez zastrzeżeń oraz dokonać płatności. Z powyższego wynika, że w przypadku tego zadania wydatkowanie planowanych środków do końca 2020 r. było niemożliwe z uwagi na zbyt krótki czas na realizację zadania. Do końca 2020 r. nie zrealizowano zadania i nie wydatkowano środków przeznaczonych w planie na to zadanie. Środki finansowe na realizację zadania zostały zgłoszone do wydatków niewygasających w 2020 r., a zadanie to według stanu na 30 czerwca 2021 r. było nadal w trakcie realizacji i do tego dnia nie wydatkowano żadnych środków w ramach tego zadania.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZP wynika, że podejmując działania zmierzające do uruchomienia środków DZP pozyskał informację, że w 2020 r. będą przewidziane środki w ramach wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego do wydatkowania do listopada 2021 r. Ponadto z wyjaśnień wynika, że mając na względzie, iż realizacja zadania do końca 2020 r. nie była możliwa, DZP uruchomił środki, aby móc wszcząć postępowania i podpisać umowy w okresie od pierwszego do trzeciego kwartału 2021 r. oraz dokonać realizacji zadania do końca listopada 2021 r. Według wyjaśnień, gdyby nie dokonano uruchomienia środków jeszcze w 2020 r., tylko dopiero w 2021 r., zagrożony byłby termin zakupu systemu w 2021 r.

W ocenie NIK wprowadzenie do planu zadania, którego realizacja nie była możliwa w 2020 r. świadczy o nierzetelnym planowaniu wydatków majątkowych na to zadanie. Zdaniem NIK jedynym celem wprowadzenia tego zadania do planu na 2020 r. było ujęcie wydatków na jego realizację w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2020 r. Realizacja przedmiotowego zadania powinna być możliwa w 2021 r. również w przypadku ujęcia go w planie na 2021 r. pod warunkiem odpowiedniego przygotowania jednostki.

(akta kontroli str.: 3285-3303)

8. Niedokonanie blokady niewykorzystanych środków w kwocie 54,4 tys. zł.

W ramach wydatków majątkowych Centrali MF w roku 2019, BIW realizowało zadanie „Zakup floty samochodowej”, na które wydatkowano 404,6 tys. zł, natomiast nie wykorzystano kwoty 54,4 tys. zł. Zgodnie z art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych m.in. w przypadku nadmiaru posiadanych środków może być podjęta decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Niewykorzystana kwota nie została zgłoszona do zablokowania, mimo iż ostatnia z trzech umów w ramach tego zadania została podpisana 25 listopada 2019 r.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BIW wynika, że powyższych środków nie zablokowano z uwagi na odebranie przedmiotu umowy pod koniec roku, tj. 20 grudnia 2019 r.

NIK ocenia, że skoro kwoty wydatków w ramach zadania „Zakup floty samochodowej” wynikały bezpośrednio z umów zawartych z wykonawcami,

to pozostałe środki można było zgłosić do zablokowania po podpisaniu ostatniej umowy w ramach tego zadania, a zwlekanie z tą czynnością aż do odbioru przedmiotu umowy było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str.: 2464-2489)

9. Decyzje w sprawie blokowania planowanych wydatków na łączną kwotę 484,3 tys. zł nie były podejmowane niezwłocznie po powzięciu informacji, że dany wydatek nie będzie realizowany.

- a. Na zakup bramkowych wykrywaczy metali z funkcją pomiaru temperatury wydatkowano kwotę 58,1 tys. zł. Płatność za tę dostawę miała miejsce 23 września 2020 r. z grupy wydatków bieżących jednostek budżetowych. W wyniku tego, od 23 września 2020 r. w planie wydatków Centrali MF w grupie wydatków majątkowych pozostawały niewykorzystane środki planowane na zakup wykrywaczy metali w kwocie 100 tys. zł. Wniosek Departamentu Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji (dalej DB) o dokonanie blokady powyższych środków został sporządzony 29 grudnia 2020 r., tj. ponad trzy miesiące po dokonaniu płatności za wykrywacze metali.

Z wyjaśnień Dyrektora DB wynika, że mając na uwadze dynamiczny rozwój sytuacji epidemicznej DB pozostawił sobie możliwość realizacji działań związanych z przeciwdziałaniem epidemii, w przypadku takiej konieczności, w tym zakupów z puli środków majątkowych. Ponadto, według wyjaśnień, przy tego typu zagrożeniu elementem zwiększającym ryzyko powstania ogniska choroby jest czas, w związku z powyższym blokowanie planowanych wydatków doprowadziłoby do wydłużenia czasu reakcji na zagrożenie.

NIK zwraca uwagę, że w przypadku zakupu wykrywaczy metali DB dnia 7 maja 2020 r. wnioskował o zwiększenie planu wydatków majątkowych Centrali MF o kwotę 100 tys. zł na realizację tego zadania. W ocenie NIK, skoro w przypadku zakupu wykrywaczy metali procedura związana z wnioskowaniem o środki nie spowodowała nadmiernego wydłużenia czasu realizacji tego zamówienia, to nie było powodów, aby zakładać, że w przypadku zablokowania niewykorzystanych środków i konieczności ponownego wnioskowania o te środki nastąpi istotne opóźnienie w dokonaniu ewentualnego innego niezbędnego zakupu. W związku z powyższym blokady niewykorzystanej kwoty 100 tys. zł należało dokonać niezwłocznie po dokonaniu zakupu wykrywaczy metali.

(akta kontroli str.: 2550-2573)

- b. Z kwoty 50 tys. zł zaplanowanej na realizację zadania „Budowa wydzielonego obszaru obejmującego pomieszczenia dla zespołu administratorów systemów niejawnych w MF” w 2020 r. nie wydatkowano żadnych środków, ponieważ zamawiający trzykrotnie publikował zaproszenie do składania ofert, jednak za każdym razem nie wpłynęła żadna oferta. Termin składania ofert wyznaczony w trzecim zaproszeniu z 28 października 2020 r. upływał 3 listopada 2020 r. Wniosek Departamentu Informatyzacji o dokonanie blokady środków został sporządzony 22 grudnia 2020 r., tj. ponad 1,5 miesiąca po upływie terminu składania ofert wyznaczonego w trzecim zaproszeniu.

Z wyjaśnień Dyrektora DZI wynika, że podjęto próbę ujęcia wydatków w wykazie wydatków, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, jednak to zadanie nie zostało zakwalifikowane do wykazu, ponieważ środki na realizację zadania przeniesiono na podstawie art. 171 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Niezwłocznie, po uzyskaniu informacji dotyczącej braku zakwalifikowania zadania do wykazu, został sporządzony wniosek o dokonanie blokady.

NIK wskazuje, że zakaz ujmowania wydatków, które w toku realizacji budżetu zostały zwiększone w trybie art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w wykazie wydatków, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego wprost wynika z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19¹⁵, w związku z czym zwłoka we wnioskowaniu o zablokowanie środków była nieuzasadniona.

(akta kontroli str.: 2574-2599)

- c. BA realizowało w roku 2020 zadanie „Wykonanie dokumentacji projektowej oraz termomodernizacja gmachu Ministerstwa Finansów”. W wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego w ramach tego zadania pozostały niewykorzystane środki w kwocie 334,3 tys. zł, które na wniosek BA z 8 grudnia 2020 r. zablokowano. Niewykorzystanie środków w wysokości 334,3 tys. zł było spowodowane faktem, że nie udało się wyłonić wykonawcy na modernizację oświetlenia elektrycznego w bloku D (część III i IV zamówienia) w ramach postępowania o udzielenie zamówienia. Prace komisji przetargowej oraz wynik postępowania zostały zatwierdzone przez Dyrektora BA dnia 30 października 2020 r. Z powyższego wynika, że wniosek BA o dokonanie blokady został sporządzony ponad miesiąc po powzięciu informacji, że środki nie zostaną wykorzystane w 2020 r.

Z wyjaśnień Dyrektora BA wynika, że wniosek o dokonanie blokady środków, z uwagi na nadmiar obowiązków i spiętrzenie wielu spraw realizowanych w ówczesnym Wydziale Inwestycji i Remontów, został złożony najszybciej jak to było możliwe.

(akta kontroli str.: 2505-2527)

NIK wskazuje, że mając na uwadze właściwe gospodarowanie środkami publicznymi, w wyżej opisanych przypadkach decyzje w sprawie blokowania planowanych wydatków powinny być podejmowane niezwłocznie po powzięciu informacji, że dany wydatek nie będzie realizowany. Ponadto NIK zauważa, że niepodejmowanie przez dysponenta decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków lub podejmowanie takich decyzji z opóźnieniem powoduje brak lub ograniczenie możliwości ich efektywnego wykorzystania.

Mając na uwadze powyższe NIK zauważa konieczność wprowadzenia procedur planowania inwestycji w korelacji z planem remontów w perspektywie wieloletniej.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie planowanie i realizację planu wydatków Centrali Ministerstwa Finansów w latach 2019-2020. Kontrola tego obszaru za pierwsze półrocze 2021 r. nie wskazuje na nierzetelne planowanie wydatków na 2021 r. oraz ich niewłaściwą realizację w tym okresie.

W zakresie planowania i realizacji planu wydatków majątkowych Centrali MF w latach 2019-2020 stwierdzono szereg nieprawidłowości polegających na nierzetelnym planowaniu zadań, w tym nieuwzględniającym stopnia przygotowania komórek organizacyjnych MF do ich realizacji oraz możliwości proceduralnych i kadrowych jednostki. Stwierdzono również wprowadzanie nowych zadań do planu w trakcie roku (dotyczy 2020 r.), w sytuacji gdy ich realizacja nie była możliwa do końca roku lub była przewidziana w następnym roku budżetowym. Łączna wartość stwierdzonych nieprawidłowości w powyższym zakresie wyniosła 15 099 tys. zł w 2019 r. oraz 12 081 tys. zł w 2020 r., co stanowiło odpowiednio 24,7% i 22,8% planu wydatków majątkowych Centrali MF według ustawy

¹⁵ Dz. U. poz. 1747.

budżetowej na lata 2019-2020. Ponadto, w 2020 r. trzy z siedmiu decyzji w sprawie blokowania planowanych wydatków na łączną kwotę 484,3 tys. zł nie zostały podjęte niezwłocznie po powzięciu informacji, że dany wydatek nie będzie realizowany, a w 2019 r. nie dokonano blokady niewykorzystanych środków w kwocie 54,4 tys. zł na realizację zadania „Zakup floty samochodowej”. W latach 2019-2020 wystąpiły również pojedyncze przypadki braku udokumentowania szacowania planowanej wartości wydatków na etapie zgłaszania zadań do planu rzeczowo-finansowego Centrali MF. Zdaniem NIK, skala stwierdzonych nieprawidłowości jak również ich przyczyny uzasadniają negatywną ocenę planowania i realizacji planu wydatków majątkowych Centrali MF w latach 2019-2020.

Nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących planowania i realizacji planu wydatków majątkowych w pierwszej połowie 2021 r.

OBSZAR

2. Wydatkowanie środków na inwestycje

2.1 Celowość i efektywność dokonywania wydatków majątkowych

Opis stanu faktycznego

Wydatki związane z rozwojem systemów informatycznych

W latach 2019-2020 Centrala Ministerstwa Finansów zrealizowała wydatki w wysokości 39 312,0 tys. zł (co stanowiło 34,5% wydatków ogółem zrealizowanych w tym okresie przez MF) na zakup oraz modyfikację systemów informatycznych oraz oprogramowania. Ministerstwo Finansów dysponuje prawami do 75 systemów informatycznych, z których większość to rozwiązania dedykowane, stworzone na zlecenie MF (tylko w 31 przypadkach to oprogramowania gotowe).

Wskazane wyżej wydatki ponoszone były w ramach zleceń udzielanych firmom zewnętrznym (24 808,9 tys. zł), nabywania usług wsparcia inżynierskiego (14 441,6 tys. zł) oraz innych umów cywilnoprawnych (61,5 tys. zł). Ponadto Ministerstwo Finansów poniosło w tym okresie wydatki w wysokości 51 063 tys. zł na dotacje podmiotowe przekazane spółce Aplikacje Krytyczne, dalej Spółka AK.

(akta kontroli str.: 3553-3555, 3557-3564, 3575-3587, 7385-7389)

Oznacza to, że zadania dotyczące informatyzacji z jednej strony realizowane były przez pracowników pozyskanych w ramach „body leasingu”, czyli na świadczeniu pracy przez osoby zatrudnione w innych podmiotach, z którymi MF podpisywało umowy. Z drugiej strony stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne¹⁶ do realizacji projektów informatycznych tj. budowy, rozbudowy, unowocześnienia, a także utrzymania systemów i rozwiązań teleinformatycznych, wspierających wykrywanie naruszenia przepisów prawa podatkowego oraz wyższą efektywność poboru podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych została utworzona przez Skarb Państwa Spółka AK.

Co więcej z dniem 1 stycznia 2021 r.¹⁷ nastąpiły zmiany organizacyjne dotyczące kompetencji w zakresie usług IT w resorcie finansów, obejmujące wyznaczenie CIRF jako informatycznego centrum usług wspólnych resortu finansów, którego głównym zadaniem ma być obsługa informatyczna izb administracji skarbowej (IAS) oraz podlegających IAS urzędów skarbowych, urzędów celnoskarbowych, a także Krajowej Informacji Skarbowej i Krajowej Szkoły Skarbowości. Według wyjaśnień Dyrektora DZI zmiany te wynikały z potrzeby zintegrowania usług informatycznych w resorcie finansów, nie opracowano jednak zasad współpracy pomiędzy

¹⁶ Dz.U. z 2021 r., poz. 186.

¹⁷ Zgodnie z zarządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów.

jednostkami. Prace nad nowym modelem powinny zakończyć się do końca trzeciego kwartału 2021 r., jednak do zakończenia kontroli nie przekazano stosownego dokumentu.

(akta kontroli str.: 3562-3564, 3575-3587, 3619-3627, 5400-5476, 7393-7417)

Zgodnie z § 2 zarządzenia w sprawie nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów w dniu 27 i 31 maja 2021 r. nastąpiło przejęcie przez CIRF składników majątku ruchomego oraz praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, niezbędnych do wykonywania przejętych zadań z zakresu IT. Jednocześnie 30 grudnia 2020 r. pomiędzy CIRF, a MF zostało zawarte porozumienie w zakresie użyczenia przez MF na rzecz CIRF części nieruchomości wraz z infrastrukturą techniczną i systemami oraz wyposażeniem pomieszczeń i stanowisk pracy. Ponadto w porozumieniu wskazano, że MF pokrywa koszty wynikające z organizacji i utrzymania stanowisk pracy.

(akta kontroli str.: 5400-5418, 6745-6890)

NIK nie kwestionuje wprowadzenia zmian organizacyjnych, które były zasadne. Powinny one jednak być poprzedzone opracowaniem modelu współpracy pomiędzy jednostkami resortu finansów a CIRF z uwzględnieniem możliwości organizacyjnych jednostek resortu finansów.

Dyrektor Generalna w złożonych wyjaśnieniach poinformowała, że przedmiotem analiz w zakresie centralizacji usług IT były trzy koncepcje. Nie wskazano jednak zasad współpracy, ani powiązań między jednostkami zaangażowanymi w procesy IT w resorcie finansów w zmieniających się wariantach centralizacji usług IT. Tym samym nie przedstawiono wypracowanego modelu współpracy pomiędzy jednostkami resortu finansów a CIRF.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

Ministerstwo nie opracowało dotychczas kompleksowej koncepcji rozwoju i utrzymania wykorzystywanych systemów informatycznych, co w konsekwencji doprowadziło do rozproszenia realizacji zadań z zakresu informatyzacji oraz rodzi ryzyko niegospodarności, co opisano w pkt 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 5400-5476, 7393-7417)

Wydatki na zakup i najem pojazdów

MF zrealizowało w latach 2019-2020 wydatki w łącznej wysokości 951 tys. zł na zakup samochodów (pięć sztuk samochodów) oraz 1696,2 tys. zł z tytułu nabycia pojazdów w formie najmu długoterminowego (na okres 36 miesięcy). Samochodami w użytkowaniu MF zarządzają trzy komórki organizacyjne: DZP, który ze względu na prowadzoną działalność operacyjną nabywa pojazdy wyłącznie w drodze zakupu oraz BIW i BA, które nabywają pojazdy samochodowe w drodze zakupu lub użytkują je w formie najmu długoterminowego.

(akta kontroli str.: 3553-3555, 3557-3561, 3877-3974, 5171-5221, 6267-6269, 6309-6314, 7390-7391)

W wyjaśnieniach¹⁸ wskazano, że BA podejmując decyzje o zakupie lub najmie pojazdów każdorazowo analizowało jakie rozwiązanie będzie najkorzystniejsze, jednak z ustaleń kontroli wynika, że BA podejmując decyzje o najmie pojazdów w 2017 r. i 2020 r. opierało się na analizie sporządzonej w 2016 r., mimo, że sytuacja na rynku motoryzacyjnym ulegała dynamicznym zmianom, a w działaniach MF nie widać ugruntowanej tendencji, wskazującej na wybór korzystniejszej formy w postaci zakupu lub najmu. Zdaniem NIK BA podejmując

¹⁸ Pismo Dyrektora BA z dnia 6 września 2021 r.

decyzje o najmie długoterminowym pojazdów 2020 r. powinno opierać się na aktualnych danych, do których nie można z pewnością zaliczyć analizy sporządzonej w 2016 r. Wybór w 2018 r. długoterminowego najmu pojazdów wynikał z treści wytycznych do Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020, w ramach którego realizowany był projekt. Zgodnie z tymi wytycznymi za kwalifikowalne uznawane były wydatki wynikające z formy finansowania, która nie powodowała przeniesienia własności środka transportu na beneficjenta. Z przedstawionych przez BA zestawień wynika, że pojazdy najmowane do obsługi kierownictwa¹⁹ zrealizowały w 2020 r. przebiegi od 4991 km do 32 895 km i tylko jeden z nich przy założeniu utrzymania wysokości przebiegu rocznego (z 2019 r.) mógłby osiągnąć po czterech latach przebieg znacznie przekraczający 100 tys. km, przy którym, według BA, nieopłacalny byłby wykup aut najmowanych. Pozostałe pojazdy przy utrzymaniu obecnej rocznej wysokości przebiegu nie zrealizują przebiegu 100 tys. km, zakładanego przez BA lub nieznacznie go przekroczą (o maksymalnie 8%), dla którego najem miał być korzystniejszy niż zakup lub leasing z opcją wykupu. W 2019 r. MF korzystało również w ramach najmu długoterminowego z pięciu pojazdów na potrzeby kolumny transportowej, które zrealizowały w ciągu roku przebiegi od 6029 km do 10 295 km, więc również przy utrzymaniu rocznej tendencji nie zrealizowałyby przebiegu zakładanego przez BA.

(akta kontroli str.: 6270-6284)

Po oszacowaniu przebiegów zakładanych po czteroletniej eksploatacji²⁰ zauważyć należy, że samochody wykorzystywane przez BA w ramach najmu długoterminowego (poza ww. trzema pojazdami) nie osiągnęłyby przebiegów powyżej 100 tys. km, więc ich wykup mógłby być dla MF równie korzystny przy wyborze umowy leasingu.

(akta kontroli str.: 7390)

Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej wynika, że MF przy planowaniu sposobu pozyskiwania floty nie analizowano możliwości pozyskania floty pojazdów w formie leasingu operacyjnego, gdyż nie planowało wykupu użytkowanych pojazdów. W wyjaśnieniach wskazano również, że dotychczas główną część wynajmowanej floty stanowiły pojazdy klasy D (średnia wyższa) i klasy E (wyższa), które są przeznaczone do obsługi ścisłego kierownictwa urzędu. Pojazdy te wraz z upływem czasu mogą generować znacznie wyższe koszty eksploatacyjne niż, np. pojazdy klasy C (średniej), zwyczajowo wykorzystywane w ramach „kolumny transportowej” obsługującej pracowników. Zwrócono również uwagę, że leasing operacyjny jako forma pozyskania pojazdów jest korzystna w przypadku podmiotów gospodarczych, które generują przychód z uwagi na możliwość zaliczenia rat leasingowych w koszty działalności obniżających dochód brutto. W przypadku jednostek budżetowych, forma ta niesie za sobą wyższe koszty bieżące związane z koniecznością uiszczenia opłaty wstępnej, pokrywania kosztów ubezpieczenia, serwisu oraz rat leasingowych, uwzględniających spłatę wartości pojazdu.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

NIK zauważa, że powyższe stanowisko w sprawie leasingu operacyjnego nie zostało potwierdzone w trakcie kontroli poprzez przedłożenie stosownych analiz sporządzanych każdorazowo przed podjęciem decyzji o najmie długoterminowym pojazdów. W jedynej stosowanej w MF analizie dotyczącej wyboru formy pozyskania pojazdów (przygotowanej w 2016 r.) porównywano jedynie najem długoterminowy (bez opcji wykupu) i zakup, nie analizowano w niej leasingu operacyjnego. Zaznaczyć należy również, że potencjalny wykup leasingowego auta zwiększa

¹⁹ Szczegółowej analizie poddano osiem pojazdów.

²⁰ Do oszacowania przebiegu pojazdów w ciągu czterech eksploatacji przyjęto dane z końca 2019 r.

aktywa jednostki i może w przyszłości wygenerować dochody z tytułu jego sprzedaży.

W 2020 r.²¹ kierując się interesem publicznym, z uwagi na przejęcie floty od Generalnej Inspekcji Transportu Drogowego (dalej GITD) oraz wprowadzenie w Ministerstwie Finansów w szerokim zakresie świadczenia pracy w formie pracy zdalnej odstąpiono od umowy najmu czterech z pięciu pojazdów wykorzystywanych na potrzeby kolumny transportowej.

(akta kontroli str.: 6282, 6283)

Ponadto analiza przebiegów pojazdów zakupionych na potrzeby BA, wykorzystywanych jako kolumna transportowa wskazuje, że średni roczny przebieg tych pojazdów (w okresie użytkowania do końca 2019 r.) wyniósł od 8051 km do 19 132 km. Podobnie prezentują się przebiegi roczne pojazdów zakupionych dla BA (w okresie użytkowania do końca 2019 r.), a wykorzystywanych na potrzeby zaopatrzenia MF od 5304 km do 16 781 km. Świadczy to o bardzo ograniczonym wykorzystywaniu tych pojazdów, a w konsekwencji może prowadzić do wniosku, że pojazdy zarówno własne jak i te użytkowane w ramach najmu długoterminowego przez MF są zbyt liczne w odniesieniu do potrzeb.

Dyrektor Generalna poinformowała, że przy dokonywaniu wyboru sposobu pozyskania pojazdów na potrzeby MF analizowany jest zarówno zakup pojazdów, jak i ich wynajem.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

Zdaniem NIK poważne wątpliwości co do adekwatności podstaw podjętej przez BA decyzji o najmie pojazdów w 2020 r. budzi fakt, iż decyzja ta opierała się na nieaktualnych danych. Analiza sporządzona w 2016 r., z uwagi na zmieniającą się sytuację na rynku motoryzacyjnym i przyjęte w niej założenia powinna być bezwzględnie zaktualizowana przed podjęciem tak kluczowych decyzji co do wyboru formy poszerzenia floty samochodowej Ministerstwa Finansów.

Z wyjaśnień Dyrektora BIW wynika²², że prowadząc gospodarkę samochodami służbowymi BIW kieruje się przede wszystkim potrzebą zachowania jak najbardziej różnorodnej floty samochodowej, ze względu na prowadzoną działalność operacyjną w celu utajnienia działań i utrudnienia ich identyfikacji.

(akta kontroli str.: 6285-6308)

NIK zwraca jednak uwagę, że w 2020 r. ze względu na ciągłość umowy najmu oraz uzupełnienia pojazdów BIW dokonano zakupu nowych pojazdów w celu wycofania z eksploatacji starszych o markach już posiadanych pojazdów, a w ramach najmu Biuro wynajmuje od 2019 r. 18 pojazdów jednej marki, co zaprzecza podniesionym przez BIW argumentom, gdyż wszystkie wynajmowane pojazdy są jednorodne i użytkowane nieprzerwanie od 23 maja 2019 r.

Dodatkowe wyjaśnienia w sprawie pojazdów wynajmowanych na potrzeby BIW złożyła Dyrektor Generalna. W wyjaśnieniach tych jako dodatkowy argument świadczący o różnorodności pojazdów użytkowanych przez BIW, co miało zapewnić „zakonspirowanie” pojazdów, wskazano zamontowanie na pojazdach tablic rejestracyjnych z różnych województw.

Ponadto Dyrektor Generalna poinformowała, że wynajęte samochody są ewidencjonowane w bazie CEPiK, bazach danych firm ubezpieczeniowych itp. baz, jako pojazdy firmy, która wynajmuje samochody na potrzeby MF, co dodatkowo utrudnia identyfikację należących do Biura pojazdów. W dobie coraz powszechniejszego najmu samochodów przez podmioty prywatne oraz jednostki

²¹ Pismo Dyrektora Generalnego MF znak BAD10.243.1.2020 z dnia 21 lipca 2020 r.

²² Pismo Dyrektora BIW z dnia 9 września 2021 r.

budżetowe samochody te nie wyróżniają się na tle innych poruszających się po drogach pojazdów, co ma wpływ na zachowanie konspiracji działań operacyjnych i bezpieczeństwo funkcjonariuszy. Nie rozważano wykupu wynajętych pojazdów z powodu potrzeby zachowania różnorodności floty, o którym mowa powyżej. Wymiana części posiadanych samochodów na nowe ułatwia wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

W ocenie NIK zamontowanie takich tablic rejestracyjnych w użytkowanych przez BIW jednorodnych pojazdach nie daje podstaw do uznania, że pojazdy te były z tego powodu różnorodne, a ich identyfikacja utrudniona.

Trudno zgodzić się również z argumentem utrudniającym identyfikację w systemie CEPIK. NIK zauważa, że w celu identyfikacji pojazdu w bazie CEPIK należy podać także informacje o pojeździe, które nie są ogólnie dostępne – dotyczy to daty pierwszej rejestracji pojazdu. MF nie ma wpływu także na zabezpieczenia danych w bazach danych firm ubezpieczeniowych i innych bazach, gdzie mogłyby znaleźć się dane o pojazdach użytkowanych przez BIW. W ocenie NIK bezpodstawne jest również przyjęcie założenia, że podjęcie decyzji o najmie pojazdu wpływa na niewyróżnianie się pojazdów MF na tle innych poruszających się po drogach.

Zdaniem NIK, decyzje o sposobie nabycia pojazdów powinny być podejmowane tak, aby zarówno zapewnić bezpieczne funkcjonowanie komórek prowadzących utajnioną działalność operacyjną, a jednocześnie w sposób efektywny wykorzystywać posiadane zasoby floty samochodowej.

NIK dostrzega fakt, że trzy komórki organizacyjne MF z uwagi na specyfikę realizowanych zadań mają niejednorodne potrzeby w zakresie użytkowanych pojazdów. Niemniej jednak mając na uwadze zaprezentowane powyżej przebiegi pojazdów pozostających w dyspozycji MF, jak również fakt, iż wskazani zarządzający to komórki organizacyjne MF, a decyzje w zakresie zapewnienia im warunków niezbędnych do realizacji powierzonych zadań podejmuje jedna osoba, tj. Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów, zasadne zdaniem NIK jest określenie ogólnej strategii zarządzania posiadanymi pojazdami, co powinno przyczynić się do efektywniejszego jej wykorzystania.

Kontrola wydatków majątkowych

Szczegółowym badaniem objęto 27 pozycji wydatków zrealizowanych przez MF w latach 2019-2021 o łącznej wartości 20 950 tys. zł²³.

²³ W tym 13 pozycji wydatków zrealizowanych w 2019 r. o łącznej wartości 17 103,5 tys. zł (1. wykonanie instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w gmachu MF - bloki A1, A2, E1, 2. zakup łodzi patrolowych w ramach projektu FBW, 3. zakup floty samochodowej, 4. dostawa i montaż dwóch stacjonarnych systemów nagłośnienia konferencyjnego oraz zakup i uruchomienie mobilnego systemu nagłośnienia z funkcją bezprzewodowej transmisji sygnału, 5. wykonanie obszaru wydzielonego - (strefa ochronna – SO II przeznaczona dla BIW), 6. opracowanie dokumentacji projektowej na wykonanie ocieplenia, 7. wykonanie dokumentacji projektowej na wykonanie ocieplenia stropodachu w gmachu MF, 8. zakup sprzętu komputerowego dla MF, 9. zakup niszczarki dysków, 10. zakup oprogramowania (licencja na IBM i2 Analyst's Notebook Premium), 11. zakup i wdrożenie oprogramowania do obsługi Archiwum Zakładowego MF wraz z usługami, 12. wymiana dźwigu osobowego zlokalizowanego w skrzydle E1 gmachu MF, 13. zakup oprogramowania Service Manager) oraz 12 pozycji wydatków zrealizowanych w 2020 r. o łącznej wartości 3611,6 tys. zł (1. serwis informacyjno-edukacyjny dla klientów zewnętrznych KAS, 2. wyprowadzenie rurociągów wyrzutowych z istniejących central wentylacyjnych z części niskiej poddasza do części wysokiej zlokalizowanych w Bloku A2 oraz bloku E1, 3. zakup klap przeciwpożarowych w ilości 112 szt. w istniejących systemach wentylacji mechanicznej w blokach A1, A2 i E1, 4. wykonanie instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w pomieszczeniu 2412 wraz z montażem klap przeciwpożarowych, 5. wykonanie i montaż zadaszenia stalowego, 6. wykonanie w piwnicach gmachu Ministerstwa Finansów adaptacji w celu wyodrębnienia i wyposażenia pomieszczeń socjalnych, 7. zakup floty samochodowej na potrzeby BIW, 8. zakup zestawów komputerowych wraz z oprogramowaniem na potrzeby grafików BKP, 9. dostawa 3 szt. oprogramowania do analizy wizualnej IBM i2Analyst's Notebook na potrzeby BIW, 10. produkcja i prawa autorskie - wirtualny spacer po gmachu MF, 11. zakup zestawu do badań poligraficznych na potrzeby BIW, 12. zakup totemu informacyjnego zewnętrznego) oraz 2 pozycji wydatków zrealizowanych w 2021 r. o łącznej wartości 234,9 tys. zł (1. przebudowa pomieszczenia na potrzeby Biblioteki Zakładowej Ministerstwa Finansów oraz Wykonanie w piwnicach gmachu Ministerstwa Finansów adaptacji w celu wyodrębnienia i wyposażenia pomieszczeń socjalnych, 2. wykonanie dokumentacji projektowej na rzecz MF w systemie "zaprojektuj i wybuduj" na kompleksowy remont Sali konferencyjnej nr 1313/1313a/1313b z wykonaniem wentylacji mechanicznej i klimatyzacji oraz dostawą i montażem wyposażenia).

(akta kontroli str.: 3553-3555, 3557-3561, 3690-5399, 5477-5903, 7262-7265)

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że potrzeby dokonania określonego wydatku zgłaszane były przez poszczególne komórki organizacyjne MF (lub dysponentów podległych), przez które określone środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne (dalej wnip) miały być użytkowane. Realizacja badanych wydatków wynikała przede wszystkim z potrzeb związanych z zapewnieniem odpowiednich warunków pracy pracownikom MF, dostosowaniem budynku do wymagań przeciwpożarowych, zapewnieniem wyższych standardów obsługi systemów informatycznych zarówno centralnych jak i lokalnych, zwiększeniem stanu pojazdów samochodowych oraz łodzi patrolowych, które są wykorzystywane do realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

Jeden z 27 badanych wydatków został zrealizowany na rzecz dysponenta podległego – Wydziału Morskiego Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego i dotyczył zakupu łodzi patrolowych. Zakup został zrealizowany przez Departament Organizacji i Współpracy Międzynarodowej KAS w ramach projektu *Doposażenie Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku w łodzi patrolowe*, którego głównym celem było zwiększenie skuteczności zwalczania i zapobiegania przestępstwom transgranicznym dokonywanym przez zorganizowane grupy przestępcze i był dofinansowany z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Konieczność zakupów łodzi patrolowych dla Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku wynikała z wniosku o dokonanie zakupu złożonego jako element realizacji projektu współfinansowanego ze środków Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zgodnie z zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów²⁴, Departament Organizacji i Współpracy Międzynarodowej Krajowej Administracji Skarbowej odpowiada za pozyskiwanie środków finansowych UE i realizację projektów pomocowych dotyczących inwestycji oraz podnoszenia kompetencji pracowników i funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej (dalej KAS). Zgodnie z przyjętymi w MF zasadami, przekazywanie składników majątkowych jednostkom następowało na podstawie protokołu przekazania, kwestia ta została szczegółowo opisana w dalszej części wystąpienia.

Przyjęcie zakupionych składników majątkowych zostało zweryfikowane przez MF poprzez udział pracowników Ministerstwa w odbiorze przedmiotu zamówienia od dostawcy. Zgodnie z umową i protokołem odbioru, łodzi patrolowe dostarczono bezpośrednio do Wydziału Morskiego Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego, a MF wystawiło w dniu 16 maja 2019 r. dokument PT²⁵.

(akta kontroli str.: 3811-3876)

Wydatki na łączną kwotę 903,3 tys. zł (4,3% zbadanych) dotyczące trzech zadań inwestycyjnych poniesiono w ocenie NIK w sposób niecelowy, co szerzej zostało opisane w pkt 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałych 24 przypadkach ustalenia kontroli nie wskazują na niecelowość realizacji wydatków.

(akta kontroli str.: 4455-4556, 4884-5170, 5312-5364, 5842-5903, 7393-7417)

W wyniku badania ustalono, że w większości przypadków przedmiot i wartość realizowanych wydatków określono, w oparciu o informacje pozyskane z rynku, w tym zgromadzone wstępne oferty, dostępne cenniki, a w przypadku robót budowlanych, które realizowane są przez MF w formule „zaprojektuj i wybuduj” z wykorzystaniem informacji o cenach i wyliczeniach dotyczących analogicznych lub

²⁴ Dz. Urz. Min. Fin. z 2020, poz. 80 ze zm.

²⁵ Dokument PT - protokół przekazania - przejęcia środka trwałego.

podobnych prac zrealizowanych w latach wcześniejszych z zastosowaniem wskaźników wzrostu cen, jak również z dostępnych opracowań, przyjmowanych rozwiązań przy kosztorysowaniu.

NIK zauważa, że formuła ta przewiduje sporządzenie kosztorysu inwestorskiego dopiero na etapie realizacji zamówienia, dlatego nie ma możliwości precyzyjnego oszacowania wydatków na etapie planowania. Ponadto już na etapie przygotowania programu funkcjonalno-użytkowego należy w bardzo precyzyjny sposób określić wymagania, ponieważ na tej podstawie tworzona jest dokumentacja, będąca podstawą realizacji robót.

W przypadku, gdy zakup sprzętu komputerowego łączył się z koniecznością zakupu oprogramowania realizowano je łącznie²⁶. Odrębnie przeprowadzono postępowania na specjalistyczne oprogramowanie i systemy informatyczne. Wdrożenie i konfiguracja sprzętu komputerowego były realizowane przez pracowników MF.

W wyniku badania ustalono, że zaciągnięcie wszystkich zobowiązań jak i dokonanie wszystkich wydatków objętych badaniem nastąpiło w granicach kwot określonych w planie finansowym w danej podziale klasyfikacji budżetowej na dzień ich zaciągnięcia/wykonania.

Wszystkie zakupione środki trwałe i wnip objęte kontrolą, których jednostkowa wartość początkowa przekraczała 10 tys. zł, zostały sfinansowane z wydatków majątkowych.

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) Ministerstwo Finansów zrealizowało wydatki w łącznej wysokości 21 004,7 tys. zł na rzecz jednostek podległych, z tego wydatki w wysokości 16 249,9 tys. zł zostały zrealizowane w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na podstawie zawartych porozumień finansowych. Pozostałe wydatki zostały przeznaczone na zakupy dla CIRF i zostały zrealizowane w 2019 r. w wysokości 4188,4 tys. zł, co zostało opisane w pkt 3 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. NIK nie kwestionuje wydatków zrealizowanych na rzecz CIRF w 2021 r. w wysokości 566,4 tys. zł gdyż zostały poniesione na podstawie § 2 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów.

(akta kontroli str.: 3562-3689)

Na podstawie przeglądu zapisów na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki* dotyczącym wydatków w zakresie § 421 *Zakup materiałów i wyposażenia* i § 430 *Zakup usług pozostałych*, nie stwierdzono przypadków finansowania w latach 2019-2020 zakupów środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, których wartość początkowa przekraczała 10 tys. zł z wydatków bieżących. Ustalono jednak, że w 2019 r. i 2020 r. MF finansowało z wydatków zaplanowanych § 430 opłaty rejestracyjne pojazdów, co zostało opisane w pkt 4 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 7392)

2.2 Odbiór i przekazanie do użytkowania środków trwałych

Opis stanu
faktycznego

W wyniku szczegółowego badania powyższych 27 pozycji wydatków dotyczących zakupu środków trwałych lub wnip ustalono, że w odbiorach uczestniczyli przedstawiciele komórki organizacyjnej MF odpowiedzialnej za zamówienie w szczególności za weryfikację przedmiotu umowy pod kątem jego kompletności i zgodności z wymaganiami zawartymi w umowie oraz – w przypadku zakupu

²⁶ Dotyczyło to zadania Zakup zestawów komputerowych - 2 zestawy komputerowe oraz 2 szt. Microsoft Office 2019 Home&Business PL wersja pudełkowa na potrzeby grafików Biura BKP.

składników majątku na rzecz innej jednostki – przedstawiciele tej jednostki²⁷. W odbiorach robót budowlanych uczestniczyli także inspektorzy nadzoru inwestorskiego (pracownicy MF oraz pracownicy zewnętrznej firmy wykonującej te obowiązki).

Użytkownicy zakupionych składników majątku zostali przeszkoleni w zakresie jego wykorzystania, gdy było to uzasadnione charakterem tego zakupu. Potrzeby w tym zakresie uwzględnione były w zawartych umowach.

Ustalenia odbiorów potwierdzano w protokołach, zamówienia zostały wykonane zgodnie z umowami, a płatności zostały uiszczone w terminach określonych w umowach, w przypadku przekroczenia umownego terminu odbioru Ministerstwo Finansów naliczało wykonawcom kary umowne.

Wszystkie środki trwałe oraz wnip objęte próbą ujęto w ewidencji księgowej na koncie 011 *Środki trwałe*, 020 *Wartości niematerialne i prawne* lub 080 *Środki trwałe w budowie*. W przypadku środków o wartości powyżej 10 tys. zł, ich ujęcie w ewidencji składników majątku następowało na podstawie dokumentu OT²⁸, a w przypadku środków o wartości poniżej tej kwoty – na podstawie faktur²⁹.

W latach 2019-2020 38 środków trwałych oraz 6 wartości niematerialnych i prawnych zostało wprowadzonych do ewidencji środków trwałych w miesiącu, w którym zostały przekazane do używania. Wprowadzenie pięciu środków trwałych do ewidencji nastąpi po rozliczeniu inwestycji, natomiast trzy zostały zakupione na rzecz innej jednostki³⁰. Pozostałe środki trwałe, w liczbie dziesięciu, oraz trzy wartości niematerialne i prawne nie zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych w miesiącu, w którym przekazano je do używania, co zostało opisane w pkt 5 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* jako nieterminowe wprowadzanie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych do ewidencji.

(akta kontroli str.: 3877-4034, 4154-4242, 4348-4548, 4557-5170, 6718-6744, 7266, 7267, 7314-7323)

Ponadto w trakcie oględzin³¹ ujawniono przypadek wprowadzenia środka trwałego do ewidencji w ciągu roku od jego odbioru, co zostało opisane w pkt 5 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, objęte badaniem były niezwłocznie przekazywane użytkownikom końcowym. W przypadku zakupów sprzętu informatycznego przekazanie następowało po odpowiednim ich skonfigurowaniu, natomiast część majątku objęta oględzinami nie została przekazana i trafiła do „magazynów podręcznych” departamentów/biur nieobjętych żadną ewidencją, do czasu ich przekazania, co zostało opisane w pkt 6 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 3690-5399, 5477-5903, 6987-6996, 7048-7136)

2.3 Ewidencja nabytych środków trwałych

Prowadzenie ewidencji środków trwałych w MF regulowało zarządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 listopada 2019 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dotyczących części budżetu państwa: 19 - Budżet, finanse publiczne

²⁷ Zakup łodzi patrolowych w ramach projektu FBW dla IAS w Gdańsku.

²⁸ OT - Przyjęcia środka trwałego do używania.

²⁹ Dotyczyło to zakupu Microsoft Office 2019 Home&Business PL na potrzeby na potrzeby grafików Biura BKP wraz z zestawami komputerowymi.

³⁰ Zakup łodzi patrolowych w ramach projektu FBW dla IAS w Gdańsku.

³¹ Do przeprowadzenia oględzin wybrano 54 składniki majątkowe, z których oględzinom poddano 48 składników (6 zostało przekazane do CIRF w ramach reorganizacji, która została opisana w podobszarze 2.1), w tym składniki objęte szczegółowym badaniem w zakresie wydatków oraz losowo wybrane składniki majątku objęte inwentaryzacją w 2020 r. z grup 4, 5, 6 i 8.

i instytucje finansowe, 79 - Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 - Środki własne Unii Europejskiej oraz zadań związanych z poborem opłat drogowych, szczegółowych zasad inwentaryzacji oraz instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów³². Na podstawie § 39 Regulaminu organizacyjnego MF oraz § 17 Wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Finansów i Księgowości w Ministerstwie Finansów³³ ewidencją składników majątku, w tym zaliczaniem środków trwałych do danej grupy, zajmowali się pracownicy Wydziału Ewidencji Mienia w Departamencie Finansów i Księgowości.

(akta kontroli str.: 6524-6531, 7356-7384)

W wyniku szczegółowego badania próby 27 wydatków (takiej samej jak w pkt 2.1 i 2.2 wystąpienia pokontrolnego) ustalono, że każdemu ze środków trwałych i wnip nadano właściwy symbol, zgodnie z obowiązującą Klasyfikacją Środków Trwałych (dalej *KŚT*), z uwzględnieniem trzech szczebli podziału klasyfikacyjnego (grupa-podgrupa-rodzaj).

(akta kontroli str.: 3690-5399, 5477-5903.)

W Ministerstwie Finansów do ewidencji środków trwałych i wnip używany był moduł Środki trwałe systemu finansowo-księgowego - Asseco Softlab ERP. Ewidencja prowadzona była w podziale na środki trwałe, wartości niematerialne i prawne oraz wyposażenie. System umożliwiał również korzystanie z niego przez inne komórki organizacyjne – oprócz pracowników Wydziału Ewidencji Mienia, które miały nadane uprawnienia do modułów finansowo-księgowego oraz magazynowego (dotyczy pracowników Departamentu Finansów i Księgowości oraz BA). Do modułu Środki trwałe mieli również dostęp pracownicy innych komórek organizacyjnych MF, które gospodarowały środkami trwałymi/wnip. Na dzień 20 września 2021 r. uprawnienia do systemu posiadało 74 użytkowników, z czego uprawnienia „tylko do odczytu” miały dwie osoby³⁴, pozostałe osoby miały pełne uprawnienia do systemu³⁵.

Stwierdzono ponadto, że system finansowo-księgowy (moduł Środki trwałe) umożliwiał zmodyfikowanie wszystkich danych o wprowadzonym składniku majątku, pozwalał również na trwałe jego usunięcie. System nie umożliwiał również zamykania okresów sprawozdawczych przed sporządzeniem sprawozdań finansowych. Nieprawidłowości w zakresie nadawania uprawnień do systemu oraz jego zgodności z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁶, opisano w pkt 7 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 6540-6587, 6595-6624)

Ustalono, że dane z systemu umożliwiają sporządzenie wymaganych przepisami prawa sprawozdań w zakresie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

(akta kontroli str.: 6579-6587)

System Asseco Softlab ERP umożliwiał określenie osoby odpowiedzialnej za gospodarowanie składnikiem majątku oraz komórki organizacyjnej MF, w której środek trwały/wnip się znajduje. Wypełnienie tych danych należało do kompetencji komórek gospodarujących danym majątkiem. Dane te były kompletne i umożliwiały ustalenie miejsca użytkowania 13 składników majątku Ministerstwa Finansów

³² Dz. Urz. MFliR z 2019 r., poz. 27.

³³ Zarządzenie Dyrektora Generalnego MF sygn. 03/04/2019.

³⁴ Jeden z firmy Asseco (wspierającej system) oraz jeden pracownik wydziału FK3.

³⁵ Zdefiniowanie uprawnień dotyczy wszystkich modułów, do których użytkownik ma dostęp, a wniosek o nadanie uprawnień w systemie nie umożliwia określenia funkcjonalności, do których użytkownik jest uprawniony. Wniosek o nadanie uprawnień dla pracownika składa dyrektor komórki organizacyjnej, w której pracownik świadczy pracę za pośrednictwem Elektronicznego Systemu Zarządzania Dokumentami (dalej: EZD).

³⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości lub uor.

na 48 poddanych oględzinom, w pozostałych przypadkach dane były niekompletne i nie wskazywały faktycznego miejsca użytkowania składników majątku, co zostało opisane w pkt 8 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 6542-6594, 6700-6744, 6891-6901, 6915-6930, 6987-6996, 7040-7165, 7219-7227, 7257-7261, 7268-7270)

Według wyjaśnień w ewidencji prowadzonej przez BA informację o użytkowniku składnika majątkowego wprowadzano do systemu, gdy składnik majątku stanowił jego osobiste wyposażenie, podając jego numer ewidencyjny. Natomiast w przypadku wyposażenia pomieszczeń w systemie wprowadzano symbol pomieszczenia. Nie w pełni potwierdziły to ustalenia NIK dokonane w trakcie oględzin środków trwałych i wnip.

(akta kontroli str.: 6705-6744, 6900-6901, 6987-6996)

Zgodnie z § 62a Regulaminu organizacyjnego MF za administrowanie i gospodarowanie mieniem, w tym mieniem IT używanym przez CIRF na rzecz Ministerstwa odpowiada Biuro Administracyjne, natomiast zgodnie z § 62 oraz § 65 administrowanie i gospodarowanie mieniem operacyjnym należy do zadań DZP oraz BIW w zakresie jego wykorzystywania przez te komórki organizacyjne.

DZP oraz BIW nie uzupełniały ewidencji prowadzonej w systemie ze względu na utajniony charakter prowadzonej działalności operacyjnej, a jednocześnie nie prowadziły wewnętrznej ewidencji umożliwiającej identyfikowanie składników majątku przez określenie miejsca faktycznego ich użytkowania, jak również nie określały osób odpowiedzialnych za ich użytkowanie, poza sprzętem osobistego wyposażenia pracowników/funkcjonariuszy, co opisano w pkt 8 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 6917-6930, 7043-7046)

Zakupione środki trwałe oraz wnip, objęte badaniem ujmowano w księgach na właściwych kontach. Składniki ujmowano według wartości początkowej (ceny nabycia) ustalonej w oparciu o dokumenty księgowe: dokumenty OT i faktury. Wpisów dokonywano niezwłocznie po sporządzeniu dokumentu OT lub otrzymaniu faktury.

Po wystawieniu dokumentu OT Wydział Ewidencji Mienia przekazywał dokument zarówno do Departamentu Finansów i Księgowości jak i do komórek, które użytkują składniki majątku w celu ich oznaczenia numerem inwentarzowym, jednak nie w każdym przypadku zostały one oznaczone. Na 48 składników majątku poddanych oględzinom 28 składników było oznaczonych numerem inwentarzowym, natomiast pozostałe nie zostały nim oznaczone, co zostało przedstawione w pkt 8 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 6542-6578, 6917-6930, 6987-6996, 7043-7046, 7048-7165, 7220-7227, 7257-7262, 7268-7270)

W Ministerstwie Finansów poddane oględzinom składniki majątku związane z zakupem systemów IT (wykorzystywane w konkretnym systemie) oraz sprzętu technicznego (funkcjonującego łącznie) były ewidencjonowane pod jednym numerem inwentarzowym. Dotyczyło to m.in.:

1. Systemu Alert wykorzystywanego przez DZP, zaewidencjonowanego w systemie finansowo-księgowym oraz księdze środków trwałych pod jednym numerem inwentarzowym, który został zakupiony w latach 2003-2005, natomiast do ewidencji Ministerstwa Finansów został wprowadzony 15 października 2014 r.

w wartości 7799,6 tys. zł³⁷. W latach 2014-2015 jego wartość została zwiększona łącznie o 641,5 tys. zł (składniki majątku zostały zidentyfikowane podczas oględzin w dniu 1 października 2021 r., a słuchawki o łącznej wartości 56 tys. zł zostały przekazane do izb administracji skarbowej, dalej IAS), a następnie w 2020 r. część sprzętu o wartości 1714,6 tys. zł przekazano do izb administracji skarbowej³⁸. W systemie wykorzystuje się obecnie tylko składniki majątku zakupione w 2014 r., o wartości nabycia 591,5 tys. zł, które zidentyfikowano³⁹. Składniki te znajdowały się w dwóch pomieszczeniach, gdzie były użytkowane. Natomiast dwie składowe Systemu Alert wymienione w poz. 4 załącznika nr 8 umowy z 10 grudnia 2014 r., tj. dwie sztuki urządzeń do wykonywania kopii bezpieczeństwa przechowywano w pomieszczeniu piwnicy i od czasu migracji nie były wykorzystywane, co zostało opisane w pkt 9 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 7048-7165)

2. Systemu KCIK-WS wykorzystywanego przez DZP, zaewidencjonowanego w systemie finansowo-księgowym oraz księdze środków trwałych pod jednym numerem inwentarzowym, który został zakupiony w 2003 r. (w księdze środków trwałych prowadzonej przez DZP jako datę przyjęcia systemu wprowadzono dzień 31 grudnia 2003 r.), natomiast do ewidencji Ministerstwa Finansów został wprowadzony 27 października 2014 r. w wartości 958,5 tys. zł⁴⁰.

W dniu oględzin administrator systemu przebywał na urlopie, więc nie przedstawiono dokumentacji dotyczącej części składowych systemu, co zostało opisane w pkt 9 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dokumentacja w postaci opisu systemu, zasad jego zakupu oraz umów wraz z rozliczeniem części składowych systemu została przekazana przy piśmie z dnia 18 października 2021 r., tj. 12 dni po przeprowadzonych oględzinach.

Naczelnik Wydziału Analityczno-Informacyjnego w DZP poinformował, że ze względu na zmianę uregulowań dotyczących systemu KCIK, system z 2003 r. przestał być wykorzystywany w 2016 r. i został zastąpiony nowym systemem o takiej samej nazwie i o nowych funkcjonalnościach w zakresie podziału systemu na część jawną i niejawną.

(akta kontroli str.: 7136-7218)

3. Sprzętu technicznego wykorzystywanego przez DZP zaewidencjonowanego w systemie finansowo-księgowym oraz księdze środków trwałych pod jednym numerem inwentarzowym, który został zakupiony 4 stycznia 2018 r. na podstawie umowy nr C/836/17/DZP/B z dnia 4 grudnia 2017 r. Wprowadzono go do ewidencji w wartości 3823,4 tys. zł⁴¹, a w 2018 r. jego wartość została zwiększona o 445,6 tys. zł - wartość sprzętu nieodpłatnie przekazanego do Ministerstwa Finansów przez 16 IAS, stanowiącego doposażenie sprzętu wykorzystywanego przez Ministerstwo Finansów. W trakcie oględzin przeprowadzonych w dniu 6 i 7 października 2021 r. ustalono, że:

³⁷ Wprowadzono do ksiąg inwentarzowych Ministerstwa Finansów na podstawie pisma Departamentu WS nr WS 11/054/ET/2014/RD-91836 z dnia 9 października 2014 r. w związku z dyspozycją Ministra Finansów zawartą w piśmie nr BAD1/3110-80/2012/1374 z dnia 26 kwietnia 2012 r.

³⁸ W trakcie oględzin w dniu 1 października 2021 r. przedstawiono protokoły przekazania składników majątku.

³⁹ W trakcie oględzin w dniu 1 października 2021 r.

⁴⁰ Wprowadzono do ksiąg inwentarzowych Ministerstwa Finansów na podstawie pisma Departamentu WS nr WS 11/054/ET/2014/RD-91836 z dnia 9 października 2014 r. w związku z dyspozycją Ministra Finansów zawartą w piśmie nr BAD1/3110-80/2012/1374 z dnia 26 kwietnia 2012 r.

⁴¹ Wprowadzono do ksiąg inwentarzowych Ministerstwa Finansów na podstawie Polecenia wykonania dyspozycji nr 2/2018 z dnia 17 stycznia 2018 r., wystawionego przez DZP.

- składniki majątku przekazane przez IAS zostały zidentyfikowane, jednak nie były oznaczone numerami inwentarzowymi, a jedynie nazwami poszczególnych IAS,
- we wskazanych przez DZP pomieszczeniach zidentyfikowano również 23 składniki majątkowe (na 55): wymienione w poz. 1-6 Załącznika nr 20 do umowy z 2017 r. (10 składników majątku), wymienione w poz. 3 i 6 Załącznika nr 1 do umowy z 2017 r. (dwie sztuki) oraz składowe systemu wymienione w poz. 5-10 Załącznika nr 20 do umowy z 2017 r. (dziewięć sztuk), w poz. 4 Załącznika nr 20 do umowy z 2017 r. (jedna sztuka) oraz poz. 11 Załącznika nr 20 do umowy z 2017 r. (jedna sztuka).

Z uwagi na brak specyfikacji poszczególnych składowych sprzętu technicznego zakupionego na podstawie umowy nr C/836/17/DZP/B z dnia 4 grudnia 2017 r. nie było możliwe określenie ich wartości.

Rozliczenie tego sprzętu wraz z przypisaniem komórek merytorycznych użytkujących zakupiony sprzęt oraz wskazaniem jego lokalizacji zostało przedstawione przy piśmie z dnia 18 października 2021 r. (znak DZP3/5384988/2021/Z003).

(akta kontroli str.: 7219-7229)

Pozostałe części składowe systemów i sprzętu technicznego wymienionych w powyższych pkt 1-3 nie zostały zidentyfikowane, a te które poddano oględzinom nie były oznaczone numerem inwentarzowym, co zostało opisane w pkt 9 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 7048-7229)

Stwierdzono także, że⁴² pojazdy wykorzystywane przez BIW oraz DZP⁴³ o wartości 740,8 tys. zł nie były oznaczone numerem inwentarzowym. Wyjaśniono, że BIW i DZP nie wypełniało w systemie ewidencji środków trwałych danych o osobach odpowiedzialnych za składniki majątku oraz o miejscu ich lokalizacji z uwagi na charakter działalności operacyjno-śledczej prowadzonej przez te komórki organizacyjne. Pojazdy użytkowane przez BIW o wartości 593,7 tys. zł były powierzone do bieżącej opieki nad eksploatacją imiennie wskazanym pracownikom BIW na podstawie przedłożonych wypełnionych dokumentów podpisanych przez Dyrektora BIW⁴⁴. Ponadto w BIW prowadzona była wewnętrzna ewidencja w arkuszu kalkulacyjnym umożliwiającą zidentyfikowanie pojazdów (ze wskazaniem numeru rejestracyjnego pojazdu) oraz określenie osób użytkujących poszczególne pojazdy. W DZP obowiązywała zasada upoważniania pracowników DZP do prowadzenia pojazdów znajdujących się w dyspozycji DZP na czas nieoznaczony (do odwołania). Szczegółowa ewidencja środków trwałych prowadzona była ręcznie w księgach inwentarzowych. Ponadto prowadzona była wewnętrzna ewidencja, która nie umożliwiała zidentyfikowania pojazdów np. według numerów rejestracyjnych, ani określenia osób użytkujących poszczególne pojazdy, można było określić jedynie wydział DZP, w którym pojazd był użytkowany, co zostało opisane w pkt 10 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 6917-6965, 7043-7046)

Dla każdego środka trwałego oraz wnip ujętych w ewidencji ustalono stawki amortyzacji i umorzenia, zgodnie z przyjętymi w MF zasadami rachunkowości. Dowodami księgowymi, stanowiącymi podstawę ujęcia umorzenia w ewidencji konta

⁴² Oględziny przeprowadzono w dniu 24 września 2021 r. w BIW oraz w dniu 30 września 2021 r. w DZP.

⁴³ Oznaczone numerami inwentarzowymi: MF-7-741-71-00056 Ford Mondeo, MF-7-741-71-00057 Hyundai Tucson, MF-7-741-71-00058 Hyundai Tucson, MF-7-741-71-00059 Opel Insignia.

⁴⁴ Od 2021 r. na druku stanowiącym załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 11/BIW/2021 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie pojazdów służbowych będących w dyspozycji Biura Inspekcji Wewnętrznej oraz Departamentu Zwalczania Przemocności Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów.

072 Umorzenie pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych były faktury, natomiast w ewidencji konta 071 Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych dokumenty PK⁴⁵ wystawione na podstawie zestawień zbiorczych, przygotowanych przez Wydział Ewidencji Mienia. Umorzenia środków trwałych, które nie były umarzone jednorazowo w związku z przekazaniem do używania, następowały stopniowo miesięcznie według metody liniowej, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym przyjęto je do ewidencji (sporządzono dokument OT) według stawek określonych w załączniku do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁴⁶.

(akta kontroli str.: 3690-5399, 5842-5903)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieopracowanie kompleksowej koncepcji rozwoju i utrzymania wykorzystywanych systemów informatycznych.

W badanym okresie zadania i projekty związane z zapewnieniem infrastruktury informatycznej Ministerstwa Finansów realizowane były zarówno przez samo Ministerstwo, jak również przez CIRF czy Spółkę AK. Przez cały ten okres Ministerstwo korzystało również z usług podmiotów, udostępniających wysoko wyspecjalizowanych specjalistów z zakresu IT. NIK zwraca uwagę, że wynagrodzenie tak pozyskanych pracowników było finansowane w ramach wydatków bieżących lub majątkowych, a nie wydatków na wynagrodzenia i nie podlegało limitom ustalonym w corocznej ustawie budżetowej.

Pomimo, że spółka AK powołana została już ponad pięć lat temu, a CIRF blisko rok temu do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 28 października 2021 r. Ministerstwo Finansów nie opracowało kompleksowego modelu współpracy wszystkich zaangażowanych w ww. zadanie podmiotów, w którym określone zostałyby również role i zadania innych jednostek organizacyjnych resortu finansów, tj. zarówno wewnętrznych, jak również jednostek podległych.

NIK dostrzega, że zarządzanie sferą informatyki w resorcie finansów jest bardzo skomplikowane i wymaga zarówno wysokich kompetencji jak i wiedzy tzw. „historycznej” w zakresie wprowadzonych koncepcji oraz zastosowanych technologii, co wynika przede wszystkim z dużego rozproszenia użytkowanych systemów informatycznych.

Z jednej strony Ministerstwo nabywa w ramach zakupu usług wsparcia wysoko wyspecjalizowany personel informatyczny, który zabezpiecza bieżące interesy MF w zakresie usług IT. Nie zwiększa on jednak zasobu kompetencyjnego Ministerstwa Finansów ani Spółki AK, mimo stale zwiększających się potrzeb w tym zakresie.

Z drugiej strony, z otrzymanych wyjaśnień Dyrektora DZI wynika, że Ministerstwo dysponuje dokumentacją, kodami źródłowymi oprogramowania oraz posiada prawa autorskie do wykorzystywanego oprogramowania, a tym samym posiada możliwość zlecenia wykonania zmian Spółce AK w użytkowanych w resorcie finansów systemach.

Mając na uwadze fakt, że zapoznanie się z oprogramowaniem przez pracowników Spółki AK wymaga czasu, NIK zauważa, że zlecenie realizacji przedmiotowych zadań z odpowiednim wyprzedzeniem Spółce AK byłoby

⁴⁵ Polecenie księgowania.

⁴⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1800 ze zm., dalej ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych lub updp.

efektywniejsze w dłuższej perspektywie czasu, niż zlecenie tych zadań firmom zewnętrznym. Zlecenie wykonania zadań firmom, które były autorem danego rozwiązania w konsekwencji prowadzi do uzależnienia Ministerstwa od usług firm zewnętrznych i może prowadzić do nadmiernego wzrostu kosztów tych usług. Wymaga to jednak gruntownej analizy posiadanych systemów w zakresie ich rozwoju oraz modyfikacji w aspekcie podmiotów realizujących zadania rozwoju oraz wsparcia.

(akta kontroli str.: 3562-3564, 3575-3587, 3619-3627, 5400-5476, 7385-7389, 7393-7417)

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że działania mające na celu zminimalizowanie rozproszenia struktury i zapewnienie stabilności w zakresie modyfikacji rozwoju i wsparcia systemów informatycznych zostały rozpoczęte już w 2019 r., i w ostateczności doprowadziły do konsolidacji służb IT w CIRF.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu zmian organizacyjnych w tym obszarze przeprowadzono analizę modelu współpracy pomiędzy jednostkami resortu finansów. Analiza zakładała również trzy warianty modelu funkcjonowania IT w resorcie finansów. Warianty te zmieniały się w ciągu dwóch lat. Wariant 1 i 2 zakładał centralizację zasobów IT w usytuowanym w MF w pionie Informatyki, składającym się z dwóch departamentów: Zarządzania IT, Systemów Informatycznych. W obu wariantach koncepcja zakładała powierzenie nadzoru merytorycznego (nad realizacją zadań i usług IT) nad CIRF oraz Spółką AK podsekretarzowi stanu w MF. Natomiast wariant 3 przewidywał pozostawienie bez zmian dotychczasowego Departamentu Informatyzacji podległego Dyrektorowi Generalnemu MF. W lipcu 2019 r. podjęto decyzję o wyborze wariantu 3, czyli kontynuację dotychczasowego modelu IT, a następnie w połowie 2020 r. podjęto decyzję o przeprowadzeniu transformacji służb IT przez zmianę koncepcji według wariantu 1. Wariant ten został jednak zmodyfikowany w zakresie umiejscowienia IT w organizacji i ostatecznie z końcem 2020 r. przystąpiono do wdrażania transformacji służb IT.

Dyrektor Generalna nie przedstawiła jednak strategii dotyczącej tworzenia i modyfikacji funkcjonujących systemów informatycznych, a działania podejmowane od 2019 r. skupiły się na bieżącym wspieraniu użytkowników systemów IT zarządzanych przez Ministerstwo.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

NIK zauważa jednak, że sytuacja, w której zadania z jednego obszaru realizowane są przez różne podmioty, w tym zewnętrzne, i nie ma przy tym określonej wspólnej kompleksowej strategii działania w tej dziedzinie ani procedury wzajemnych powiązań i odpowiedzialności zaangażowanych w te działania podmiotów/komórek rodzi wysokie ryzyko nieprawidłowości zarówno na etapie planowania jak i realizacji tych zadań, w tym dotyczących efektywności wydatkowania środków.

Zdaniem NIK jednym z takich przykładów są ustalenia opisane w pkt 1 i 4 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pierwszym obszarze kontroli tj. Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych.

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

2. Realizacja wydatków w sposób niecelowy.

Ministerstwo Finansów poniosło wydatki w łącznej wysokości 903,3 tys. zł, które NIK oceniło jako wydatki niecelowe i zrealizowane niezgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Dotyczyły one następujących zakupów inwestycyjnych:

- a. Wykonanie w piwnicach gmachu Ministerstwa Finansów adaptacji w celu wyodrębnienia i wyposażenia pomieszczeń socjalnych z przeznaczeniem na siłownię wraz z wyposażeniem. Na powyższe zadanie przeznaczono w 2019 r. środki w wysokości 35,2 tys. zł⁴⁷ oraz w 2020 r. w wysokości 810,4 tys. zł⁴⁸.

W wyjaśnieniach wskazano⁴⁹, że wykonanie w gmachu MF siłowni nie przyczyniło się do realizacji celów jednostki. Wskazano przy tym, że wykonanie tego zadania będzie stanowiło promocję aktywności ruchowej, a pracownicy będą dłużej aktywni zawodowo, co wpłynie również na zmniejszenie kosztów związanych z wypłatą świadczeń dla pracowników związanych z absencją chorobową.

Ponadto wyjaśniono, że przedsięwzięcie to należy również rozpatrywać w kontekście działalności związanej z zapewnianiem warunków pracy i możliwości wykonywania zadań pracownikom komórek organizacyjnych zajmujących się zwalczaniem przestępstw i wykroczeń skarbowych oraz przestępstw i wykroczeń związanych z przewozem towarów na obszar celny Unii Europejskiej i wywozu towarów z tego obszaru przez przejścia graniczne, a także innymi zadaniami przewidzianymi w ustawie o KAS. Zadania te wymagają od funkcjonariuszy dobrego stanu zdrowia oraz utrzymywania sprawności i kondycji, dlatego celowe jest zorganizowanie zaplecza, które umożliwi realizację przedsięwzięć służących temu celowi.

Zdaniem NIK celowość poniesienia wydatków na zbudowanie siłowni w gmachu Ministerstwa Finansów podważa fakt, że obowiązujący w Ministerstwie regulamin pracy przewiduje możliwość wykonywania przez pracowników pracy zdalnej. Z ustaleń kontroli wynika, że od dnia 7 czerwca 2021 r.⁵⁰ pracownicy Ministerstwa Finansów świadczą pracę w formie hybrydowego modelu organizacji pracy. W czerwcu 2021 r. udział procentowy osób na pracy stacjonarnej w stosunku do wszystkich pracowników nie przekraczał 11% i nie można przyjąć założenia, że wszyscy pracownicy świadczący pracę stacjonarnie korzystali z siłowni. Ponadto zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁵¹ oraz zarządzenia nr 9/BDG/2021 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Ministerstwa Finansów”⁵², pracownicy ministerstwa mogli korzystać z dopłat do zakupionych indywidualnie zajęć sportowych, kart sportowych zakupionych w ramach zakupu zbiorowego albo zakupionych indywidualnie biletów na imprezy kulturalne. Dopłaty te były udzielane raz na kwartał kalendarzowy, zgodnie z tabelą dopłat na podstawie wniosku i dołączonych dowodów. Z dopłaty w 2019 r. skorzystało 605 pracowników i emerytowanych pracowników MF, koszt poniesiony przez Zakładowy Fundusz

⁴⁷ Faktura VAT 543/12/2019 z 20 grudnia 2019 r.

⁴⁸ Faktura numer 19/09/2020 z 18 września 2020 r., Faktura VAT nr 51/11/2020 z 30 listopada 2020 r. i Faktura VAT 0176/12/2020/FVS z 17 grudnia 2020 r.

⁴⁹ Pismo Zastępcy Dyrektora BA z dnia 2 sierpnia 2021 r.

⁵⁰ Obiekty siłowni zostały udostępnione pracownikom Ministerstwa Finansów do korzystania od dnia 21 czerwca 2021 r. (Informacja zamieszczona w ogólnodostępnym Intranecie Ministerstwa Finansów).

⁵¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 746.

⁵² Zmienione zarządzeniem nr 14/BDG/2021 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 30 kwietnia 2021 r.

Świadczeń Socjalnych (dalej ZFŚS) MF wyniósł 225,6 tys. zł. Natomiast w 2020 r. dopłatę uzyskało 593 pracowników i emerytowanych pracowników MF, koszt poniesiony przez ZFŚS MF wyniósł 112,5 tys. zł. W pierwszym kwartale 2021 r. z dopłat skorzystało 209 pracowników i emerytowanych pracowników MF, a koszt poniesiony przez ZFŚS MF wyniósł 30,6 tys. zł.

Co więcej komórki realizujące zadania operacyjno-śledcze posiadają własną siłownię zlokalizowaną w zamkniętym obiekcie.

(akta kontroli str.: 4884-5170, 6315-6320, 6987-6996, 7136-7165)

Wyjaśnienia dotyczące celowości zrealizowania wydatków związanych z zbudowaniem siłowni złożyła także Dyrektor Generalna. Według nich celowości wydatków nie podważa fakt, że obecnie obowiązujący w MF regulamin pracy przewiduje możliwość wykonywania przez pracowników pracy zdalnej. Utworzenie sali ćwiczeń było działaniem prozdrowotnym, a w efekcie miało wpłynąć na wzrost efektywności i wydajności ich pracy. Siłownia jest uzupełnieniem usługi świadczonej przez MF, polegającej na dopłacie do indywidualnych zajęć sportowych, którą pracownik wykorzystuje poza czasem pracy. Decyzję w sprawie przebudowy pomieszczeń w piwnicach budynku B2 gmachu MF podjęto w lipcu 2019 r. Wyremontowanie pomieszczeń szatni dla rowerzystów w ramach zadania pn. Wykonanie w piwnicach gmachu Ministerstwa Finansów adaptacji w celu wyodrębnienia i wyposażenia pomieszczeń socjalnych miało na celu utworzenie godnych warunków do przebierania się i utrzymywania higieny osobistej dla osób korzystających z sali ćwiczeń, jak i dla rosnącej liczby rowerzystów wśród pracowników MF. Wskazała również, że działania te wpisują się w promowany w MF zdrowy tryb życia, co jest zgodne z polityką UE, dotyczącą zatrudnienia i spraw społecznych.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

NIK nie zgadza się z przedstawioną argumentacją Dyrektora Generalnej. Nie można uznać, że realizowanie dopłat do działalności sportowo-rekreacyjnej jest usługą świadczoną przez MF. Świadczenia te wynikają z ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych i są pokrywane z odpisów przysługujących na każdego pracownika.

Ponadto działania prozdrowotne i wpływające w ten sposób na wzrost efektywności i wydajności ich pracy nie zostały uwzględnione i nie wpisują się w strategię Ministerstwa Finansów określoną w Kierunkach działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2017-2020 (cel 5.4) oraz na lata 2021-2024 (cel 4.4)⁵³.

Na lata 2017-2020 w celu zwiększenia skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników Ministerstwa Finansów zakładano podjęcie działań związanych m.in. z mierzaniem obciążania pracą, doskonaleniem systemu motywacyjnego wynagradzania pracowników opartego na ocenie skuteczności realizacji zadań, podnoszeniem kompetencji pracowników i promowaniem wysoko wykwalifikowanej kadry, wdrożeniem i rozwojem systemu tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników MF. Oznacza to, że MF przyjął na lata 2017-2020 działania wpływające na poprawę efektywności pracy, które miały być ukierunkowane na rozwój merytoryczny pracowników.

W Kierunkach działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2021-2024 mając na uwadze realizację celu pn. Nowoczesne i przyjazne miejsce pracy Ministerstwo Finansów przyjęło, że będzie realizowało następujące działania:

⁵³ <https://www.gov.pl/web/finanse/strategia-mf>

tworzenie angażującego środowiska pracy i budowa marki atrakcyjnego pracodawcy, uproszczenie komunikacji i propagowanie idei prostego języka, promowanie zasad etycznych w Ministerstwie Finansów, popularyzacja dzielenia się wiedzą i doświadczeniem, rozwój współpracy ze środowiskiem naukowym i uczelniami wyższymi tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi umiejętności zawodowych, poszerzaniu wiedzy i nabywaniu nowych kompetencji – nowoczesne metody szkoleniowe, wdrożenie nowoczesnych metod obsługi klienta wewnętrznego. Działania te w żaden sposób nie wskazują, że w latach 2021-2024 Ministerstwo Finansów planowało realizować zadania prozdrowotne wpływające na wzrost efektywności i wydajności ich pracy.

- b. Zakup produkcji i praw autorskich do filmu *Wirtualny spacer po gmachu Ministerstwa Finansów*⁵⁴, umożliwiającego wirtualne zwiedzenie budynku Ministerstwa Finansów oraz poznanie jego historii i architektury. Na przedmiotowe zadanie poniesiono wydatki w wysokości 18,1 tys. zł⁵⁵.

Dyrektor Biura Komunikacji i Promocji, dalej BKP wyjaśnił⁵⁶, że wirtualny spacer powstał, by umożliwić szerokiemu gronu osób zainteresowanych zapoznanie się z gmachem MF, który jest cennym zabytkiem architektury socrealistycznej (wpisany do rejestru zabytków w 2012 r.).

(akta kontroli str.: 5312-5364)

- c. Zakup czterech sztuk urządzeń multimedialnych – totemów informacyjnych, służących do wyświetlania treści promocyjnych i informacyjnych. Trzy sztuki zakupiono 28 lipca 2020 r.⁵⁷ za łączną kwotę 19,8 tys. zł, natomiast jedną sztukę – totem zewnętrzny zakupiono 12 października 2020 r.⁵⁸ za kwotę 19,8 tys. zł,

Z wyjaśnień Dyrektora BA wynika, że celem zakupu totemu zewnętrznego była konieczność zapewnienia nowoczesnego narzędzia do realizacji przyjętych kierunków działań i rozwoju Ministerstwa, zarówno na lata 2017-2020, jak i 2021-2024, a zrealizowanie zadania pozwala na prezentowanie w atrakcyjnej formule informacji dotyczących ważnych dla podatników i przedsiębiorców zmian w przepisach podatkowych oraz przedstawienie informacji w ramach aktualnie prowadzonych przez resort finansów kampanii (dotyczących m.in. usługi Twój e-PIT, systemu e-Toll), co ma wpływ na realizację strategii Ministerstwa.

(akta kontroli str.: 5842-5903)

Odnosząc się do działalności informacyjnej MF, realizowanej za pośrednictwem produkcji filmu *Wirtualny spacer po gmachu Ministerstwa Finansów* i urządzeń multimedialnych – totemów informacyjnych NIK zauważa, że osoby zainteresowane mogą skorzystać z informacji dostępnych na stronach rządowych, które są wiarygodnym źródłem danych oraz informacji i interpretacji dostępnych na stronie internetowej MF.

Nie bez znaczenia dla oceny NIK jest również czas, w którym Ministerstwo poniosło wydatki na wskazane wyżej inwestycje, tj. trwającej pandemii COVID-19, której wybuch i skala nie tylko wpłynęły na sytuację finansowo-gospodarczą kraju, ale także w sposób szczególny powinny wpłynąć na racjonalność i celowość wydatkowania środków publicznych.

⁵⁴ Dostępny na stronie Ministerstwa Finansów <https://www.gov.pl/web/finanse/wirtualny-spacer-po-mf>.

⁵⁵ Faktura nr 1/12/2020 z dnia 16 grudnia 2020 r.

⁵⁶ Pismo Dyrektora BKP z dnia 27 lipca 2021 r.

⁵⁷ Faktura nr 2020/07/043 z 28 lipca 2020 r.

⁵⁸ Faktura nr 2020/10/116 z 12 października 2020 r.

Zauważyć przy tym należy, że podczas oględzin w dniu 21 września 2021 r.⁵⁹ nie udało się zidentyfikować wartości niematerialnej i prawnej w postaci filmu *Wirtualny spacer po gmachu Ministerstwa Finansów* oraz praw autorskich do niej, jak również wartości niematerialnych i prawnych – licencji oprogramowania HP Service Manager.

(akta kontroli str.: 6705-6717)

Dyrektor Generalna dodatkowo wskazała, że produkcja filmu przyczyniła się do realizacji celów MF w zakresie edukacji i promocji. Powstała ona z myślą o wielu grupach odbiorców, np. studentach kierunków architektonicznych, miłośnikach historii sztuki i architektury, nauczycielach prowadzących zajęcia, na których omawiane są style architektoniczne (np. historia, język polski, plastyka, czy historia sztuki), nauczycielach przedsiębiorczości – jako urozmaicenie zajęć w szkołach, na których omawiane są zagadnienia finansowe (np. wiedza o społeczeństwie czy podstawy przedsiębiorczości), uczestnikach konkursu „Finansoaktywni”, przewodnikach miejskich po Warszawie i warsavianistów, uczestnikach Nocy Muzeów w Warszawie, pracownikach, stażystach, czy kandydatach do pracy w MF.

Poinformowała również, że do przedstawicieli wszystkich ww. grup przesłane zostały zaproszenia do wirtualnego zwiedzenia gmachu MF. Zaproszenie zostało opublikowane m.in.: na Twitterze MF (338 wyświetleń), YouTube (654 wyświetleń), LinkedIn (5296 wyświetleń), na totemie zewnętrznym przed gmachem MF, a także na stronie gov.pl/finanse i intranecie MF. Informację o wirtualnym spacerze przesłaliśmy do ok. 70 placówek edukacyjnych, Polskiej Organizacji Turystycznej i Warszawskiego Oddziału Przewodników PTTK. Możliwość zwiedzania MF została też odnotowana w mediach i na stronach kuratoriów oświaty, uczelni i szkół.

Natomiast, odnosząc się do zakupu totemów, Dyrektor Generalna poinformowała, że był on odpowiedzią na potrzeby zgłaszane przez pracowników MF. Potrzeba nowoczesnej formy komunikacji była jednym z elementów, na który pracownicy zwracali wielokrotnie uwagę. Podkreślenia wymaga fakt, że zakup totemów wiąże się z następującymi korzyściami, np. szybkim dotarciem do szerokiego grona pracowników, zwiększoną liczbą przesyłanych treści, bieżącą i aktualną informacją o tematach najważniejszych i nurtujących pracowników oraz zwiększoną liczbą komentarzy wśród pracowników odnośnie do przesyłanych treści tzw. succes rate.

Totemy są usytuowane zarówno w gmachu MF, jak i przed nim. Działania z wykorzystaniem nowoczesnego kanału informacyjnego wspierają realizację celów MF w zakresie promocji i edukacji - zarówno w komunikacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Informacje wyświetlane na totemie zewnętrznym - usytuowanym przy wejściu do metra, przy jednej z głównych ulic – pozwalają na dotarcie z ważną informacją do podatników. Kanał ten stanowi uzupełnienie i wzmocnienie komunikacji internetowej prowadzonej przez MF.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

NIK zwraca uwagę, że opisane działania związane z przedstawieniem budynku MF i jego historii w formie wirtualnego spaceru, a także z zakupem totemów informacyjnych (urządzeń multimedialnych) nie wpisują się w strategię

⁵⁹ W obecności upoważnionego pracownika Biura Administracyjnego, które zgodnie z § 62a Regulaminu organizacyjnego MF odpowiada za realizację zadań Dyrektora Generalnego Ministerstwa związanych z zapewnieniem warunków działania i funkcjonowania urzędu m.in. w zakresie: organizacji stanowisk pracy, wyposażenia pracowników w meble, sprzęt biurowy i materiały biurowe oraz gospodarowania mieniem, w tym mieniem IT używanym przez CIRF na rzecz Ministerstwa, a także zapewnienia dostępu do innych usług i dostaw niezbędnych do funkcjonowania urzędu, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych dla innych komórek organizacyjnych.

Ministerstwa Finansów określona w Kierunkach działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2017-2020 (cel 2.2.) oraz na lata 2021-2024 (cel 2.3) związanych z edukacją i promocją. Według działań założonych do realizacji w latach 2017-2020 polityka edukacyjna Ministerstwa Finansów miała dotyczyć poszerzania wiedzy o m.in. finansach publicznych, obowiązkach podatkowych, rynkach finansowych. Planowanymi na lata 2021-2024 działaniami na rzecz realizacji celu pn. Podnoszenie świadomości oraz wiedzy obywateli i przedsiębiorców w zakresie finansów i podatków miało być prowadzenie kampanii, akcji oraz programów edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych związanych z działalnością resortu finansów oraz rozpowszechnianie informacji i wiedzy z zakresu finansów i podatków.

Przedstawione przez Dyrektora Generalną ilości wyświetleń wirtualnego spaceru po gmachu MF na serwisach internetowych i społecznościowych nie wskazują na wysokie zainteresowanie oglądalnością tej produkcji.

NIK zwraca uwagę, że celowość dokonywania wydatków należy rozpatrywać przez pryzmat wyznaczonych do realizacji zadań i stawianych jednostce celów. W *Planie działalności Ministra Finansów na rok 2020 w zakresie działań administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe* jako cele najważniejsze wskazano:

- utrzymanie stabilności finansów publicznych z uwzględnieniem ograniczeń zawartych w przepisach prawa krajowego i unijnego,
- uszczelnienie systemu podatkowego,
- uproszczenie otoczenia prawnego i stworzenie ułatwień dla obywateli i przedsiębiorców,
- poprawę efektywności procedur administracyjnych w zakresie funkcjonowania podmiotów rynku kapitałowego oraz
- rozpowszechnianie informacji i wiedzy z zakresu finansów i podatków.

Trudno zatem uznać za celowe wydatki poniesione przez Ministerstwo Finansów na realizację celów z zakresu edukacji i promocji w obszarze szerzenia wiedzy z zakresu architektury, czemu miała m.in. służyć produkcja wirtualnego spaceru po gmachu MF.

Trudno również przyjąć wyjaśnienia, że zakup totemów stanowi odpowiedź na zgłaszane przez pracowników potrzeby z zakresu nowoczesnej komunikacji. W Ministerstwie funkcjonuje przecież strona intranetowa. Dostęp do niej ma z pewnością najszersze grono pracowników Ministerstwa, a także administracja celno-skarbowa w całym kraju. Pod uwagę należy wziąć również fakt, że od marca 2020 r. Ministerstwo w istotnym stopniu funkcjonuje w trybie pracy zdalnej. Ponadto ogłoszony w marcu 2020 r. stan pandemiczny wiązał się nie tylko z wprowadzeniem szeregu obostrzeń, ale również generował ogromne koszty dla budżetu, a co za tym idzie dokonywane wówczas wydatki powinny być związane z realizacją zadań priorytetowych.

3. Realizacja zakupów na rzecz innych jednostek.

W 2019 r. MF zrealizowało wydatki w łącznej wysokości 4188,4 tys. zł na zakupy licencji i oprogramowania⁶⁰ przeznaczonego na potrzeby CIRF. Następnie zakupione składniki majątku nieodpłatnie przekazało⁶¹ w ramach tzw. „centralnego zaopatrzenia”.

Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości, wyjaśniła, że nieodpłatne przekazanie składników majątku związane było ze statutem założycielskim CIRF, który jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu

⁶⁰ Licencje Microsoft, oprogramowanie Win Server, oprogramowanie Microsoft Share Point.

⁶¹ PT 11/DI/2019, PT 13/DI/2019, PT 14/DI/2019, PT 15/DI/2019, PT 16/DI/2019, PT 17/DI/2019, PT 18/DI/2019.

do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych wyznaczoną do administrowania, rozwijania i utrzymywania centralnej infrastruktury teleinformatycznej resortu finansów.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora DFK, gdyż w statucie CIRF, stanowiącym załącznik do zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 września 2017 r. z sprawie zmiany nazwy Centrum Przetwarzania Danych MF na CIRF oraz nadania statutu CIRF⁶², nie przewidziano możliwości dokonywania zakupów przez Ministerstwo Finansów na rzecz CIRF. Finansowanie dysponentów podległych w części odbywa się poprzez odpowiednią zmianę planu finansowego, natomiast wydatki powinny być realizowane przez dysponenta podległego samodzielnie w ramach przyznanego planu. Działanie takie było sprzeczne z przepisami art. 11 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi o samodzielności jednostek budżetowych – jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych tworząc jednostkę budżetową, określane jest mienie przekazywane tej jednostce w zarząd, a jednostka budżetowa ma obowiązek gospodarowania swoim majątkiem w sposób racjonalny i oszczędny. Opisane powyżej działanie Ministerstwa Finansów nie znajduje podstawy prawnej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa⁶³, a przekazanie majątku zgodnie z § 38 tego rozporządzenia dotyczy jedynie zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego.

(akta kontroli str.: 3562-3689)

Dyrektor Generalna w dodatkowych wyjaśnieniach nie udzieliła odpowiedzi na pytanie dlaczego w związku ze zgłoszonymi przez CIRF potrzebami Ministerstwo Finansów nie dokonało odpowiednich zmian w planie tej jednostki – dysponenta podległego w celu zapewnienia mu samodzielnej realizacji przedmiotowego zakupu, przedstawiła natomiast zasady księgowo ewidencji zakupów realizowanych w ramach „centralnego zaopatrzenia”

NIK zwraca uwagę, że „centralne zaopatrzenie” jest możliwe tylko na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez wskazanie jednostki, która będzie pełnić funkcję centralnie zamawiającego, realizującego zamówienia na potrzeby jednostek resortu finansów.

Ponadto Dyrektor Generalna poinformowała, że z uwagi na fakt, że przedmiotowe zakupy były zakupami niezbędnymi do zarządzania innymi systemami, które ze względów operacyjnych i efektywności powinny być zarządzane przez CIRF oraz w związku z możliwością efektywnej realizacji zakupu poprzez przeprowadzenie w MF postępowania o zawarcie umowy wykonawczej do umowy ramowej, co gwarantowało w szybkim okresie skuteczną realizację zadania, podjęto decyzję, że zakupy te zrealizuje MF. Z uwagi na powyższe, zakup realizowany został z planu MF, a nie CIRF, bowiem to MF będąc właścicielem umowy ramowej, ewidencjonowało jej wydatki. W jednym z zapisów Założeń do zamówienia jest zapis, że MF zrealizuje zakup dla CIRF z uwagi na dysponowanie umową ramową na oprogramowanie i usługi Microsoft, co daje możliwości instalacji oprogramowania w roku bieżącym.

⁶² Dz. Urz. Min. Roz. i Fin poz. 192.

⁶³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2004 ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

W ocenie NIK, CIRF mając na uwadze konieczność zrealizowania niezbędnych do zarządzania systemami IT zakupów licencji powinien wnioskować do MF o zwiększenie planu finansowego oraz samodzielnie przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w odpowiednim trybie Prawa zamówień publicznych. Opisane działania MF w zakresie „wyposażenia” CIRF w 2019 r. podejmowane były bez podstawy prawnej oraz zaburzały przejrzystość realizacji budżetu części 19 – Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe.

4. Stosowanie nieprawidłowej klasyfikacji wydatków.

W latach 2019-2020 MF sfinansowało opłaty rejestracyjne pojazdów w łącznej wysokości 2,8 tys. zł⁶⁴ ze środków zaplanowanych w § 430 *Zakup usług pozostałych*, co było niezgodne z przepisami Klasyfikacji paragrafów wydatków i środków stanowiącą załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶⁵.

Opłaty z tego tytułu powinny być realizowane ze środków ujętych w § 606 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* w przypadku pierwszej rejestracji pojazdu i zwiększać wartość środka trwałego lub ze środków § 443 *Różne opłaty i składki* w przypadku kolejnej rejestracji pojazdu.

(akta kontroli str.: 7392)

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że przy klasyfikowaniu środków do odpowiedniej klasyfikacji budżetowej należy wziąć pod uwagę w szczególności postanowienia umowy zawartej pomiędzy jednostką a sprzedawcą lub przedmiot zamówienia, a więc to, co jest przedmiotem umowy. Jeżeli bowiem jednostka kupuje oddzielnie składnik majątku, a oddzielnie usługę związaną z takim składnikiem (np. usługa transportu, montażu itp.), wówczas zakup usługi powinien być ujęty w odrębnym paragrafie właściwym dla rodzaju usługi (np. „430 Zakup usług pozostałych”). Oznacza to, że klasyfikacja przyszłego wydatku jest rozstrzygana na etapie zaciągania zobowiązania (umowy), a nie na etapie realizacji wydatku.

Wskazała ponadto, że wymienione faktury dotyczyły usług w zakresie m.in. wyprodukowania tablic rejestracyjnych, wydrukowania nalepek kontrolnych w związku z rejestracją samochodów na potrzeby DZP i BIW ponieważ organem rejestrującym pojazdy zgodnie z art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶⁶ jest Szef Krajowej Administracji Skarbowej Natomiast wydatki poniesione zgodnie z pismem BL z 18 listopada 2020 r. dotyczyły przerejestrowania pojazdów. W związku z powyższym, ww. wydatki zostały poniesione zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, to jest z paragrafu 4300.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z definicją środka trwałego zawartą w art. 3 pkt 15 ustawy o rachunkowości przez środek trwały rozumie się, rzeczowe aktywa trwale o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Pojazdy, aby

⁶⁴ W 2019 r. poniesiono wydatki w wysokości 1,3 tys. zł (pismo BL2853806, Faktura VAT nr M01PF00313, Faktura VAT nr M01PF02780, Faktura VAT nr M01PF03514, pismo BL10.242.22.2019, Faktura VAT nr M04PF00695, Faktura VAT nr M04PF05695, Faktura VAT nr M05PF06665, Faktura VAT nr M08PF05094, Faktura VAT nr M08PF06628, Faktura VAT nr M09PF04809, Faktura VAT nr M10PF05160, Faktura VAT nr 01418/19, Faktura VAT nr M12PF05704) natomiast w 2020 r. w wysokości 1,5 tys. zł (Faktura VAT nr N01PF03302, Faktura VAT nr N01PF08975, Faktura VAT nr N02PF04827, Pismo Biura Logistyki, Faktura VAT nr N11PF06263).

⁶⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

⁶⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 450 ze zm.

mogły być użytkowane muszą zostać zarejestrowane, dlatego też poniesienie opłaty za rejestrację pojazdu, jako niezbędne do jego użytkowania, powinno zwiększać wartość środka trwałego. Tym samym opłata ta powinna zostać poniesiona z wydatków inwestycyjnych.

Natomiast opłaty z tytułu przerejestrowania pojazdów powinny zostać zaewidencjonowane w § 443 *Różne opłaty i składki*, ponieważ finansowana jest usługa przerejestrowania pojazdu, a nie usługa wytwarzania tablic rejestracyjnych na zlecenie Szefa KAS.

5. Nieterminowe wprowadzanie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych do ewidencji.

W latach 2019-2020 dziesięć⁶⁷ środków trwałych i trzy wartości niematerialne i prawne nie zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych w miesiącu, w którym przekazano je do używania.

Ponadto w trakcie oględzin przeprowadzonych w dniu 22 września 2021 r. ujawniono przypadek wprowadzenia środka trwałego⁶⁸ o wartości nabycia 99,6 tys. zł do ewidencji 20 listopada 2019 r., tj. po upływie 11 miesięcy od daty jego przekazania do używania.

Z wyjaśnień Dyrektora DFK wynika, że powyższa sytuacja miała miejsce w ostatnich dniach roku, kiedy do DFK wpływa bardzo duża liczba dowodów zewnętrznych obcych oraz następuje spiętrzenie prac związanych z końcem roku obrotowego. Z analizy dokonanej przez Dyrektora DFK wynika, że komórka organizacyjna odpowiedzialna za prowadzenie ewidencji mienia, niezwłocznie po powzięciu informacji o powyższej sytuacji, ujęła niezwłocznie zakupiony środek trwały w ewidencji majątkowej MF. Dyrektor dodała też, że powyższe potwierdza skuteczność procedur i mechanizmów kontrolnych stosowanych przez DFK, mając na uwadze pojedynczą sytuację i skalę majątku MF (w okresie od stycznia 2018 r. do czerwca 2021 r. wprowadzono do ewidencji MF ponad 64 tys. składników majątkowych, na które wystawiono dowody OT).

NIK zauważa jednak, że powyższe działania były niezgodne z przepisami art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, gdyż składniki majątku powinno się wprowadzić do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania. Zaznaczyć należy ponadto, że późniejszy termin wprowadzenia uznaje się za ujawnienie środka trwałego lub wartości niematerialnej i prawnej.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że ewidencja środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych stanowi księgi pomocnicze, więc powinna spełniać wymagania wyznaczone przepisami art. 24 ustawy o rachunkowości, zgodnie, z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco.

(akta kontroli str.: 3877-4034, 4154-4242, 4348-4548, 4557-5170, 6718-6744, 7266, 7267, 7314-7323)

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że zgodnie z procedurą obowiązującą w sytuacjach wskazanych w zapytaniu NIK⁶⁹ (§ 13 ust. 4 Instrukcji obiegu

⁶⁷ OT nr 82/2019/ST (pojazd mechaniczny), OT nr 83/2019/ST (pojazd mechaniczny), OT nr 84-85/2019/ST (komputer stacjonarny), WI nr 2/2021/ST (adaptacja pomieszczeń w piwnicach w celu wyodrębnienia pomieszczeń socjalnych i ich wyposażenie), OT nr 85-86/2020/ST, nr 87/2020/ST, nr 88/2020/ST, nr 1716/2020/WYP (bieżnia, atlas wielofunkcyjny, orbitrek i rower air bike)⁷⁰, po wyrazie „trzy” – przypis w brzmieniu: „OT nr 3092-3290/2019/WNP i nr 3291/2019/WNP (oprogramowanie), OT nr 34/2020/WNP (oprogramowanie).

⁶⁸ Urządzenie wielofunkcyjne o nr inwentarzowym MF-4-487-2-00001.

⁶⁹ OT nr 82/2019/ST, OT nr 83/2019/ST, OT nr 91/2019/ST, OT nr 92/2019/ST, OT nr 87-88/2019/ST, OT nr 84-85/2019/ST, OT nr 3342/2019/WNP, OT nr 1/2020/ST, WI 1/2020/ST, OT nr 3291/2019/WNP, OT nr 3092-3290/2019/WNP,

i kontroli dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów (części budżetu państwa: 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, 84 – Środki własne Unii Europejskiej)), dowody zewnętrzne obce dotyczące zakupu, m.in. środków trwałych, pracownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawie, przed przekazaniem do sekretariatu komórki organizacyjnej właściwej do prowadzenia ksiąg rachunkowych danej części budżetowej, udostępnia w postaci elektronicznej (w EZD) wraz z kompletem dokumentów do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji mienia – celem ujęcia środka trwałego w księgach inwentarzowych MF i wystawienia dowodu OT. Pracownik komórki merytorycznej udostępnia również komórce organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji mienia dowód w postaci papierowej – celem uzyskania potwierdzenia (poprzez złożenie podpisu i pieczętki pracownika dokonującego potwierdzenia) wpływu w EZD dowodu.

Ponadto, zgodnie z § 25 ust. 2 i 3 ww. Instrukcji, dowody OT i WI (przyjęcie/zwiększenie wartości środka trwałego) sporządza pracownik komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji mienia, jako potwierdzenie ujęcia w ewidencji nabytego lub ujawnionego składnika majątku, na podstawie kompletu dokumentów udostępnionych przez komórki organizacyjne MF, w szczególności: opisanej faktury, wniosku o dokonanie zakupu, zlecenia/zamówienia/umowy, protokołów odbioru, rozliczenia nakładów finansowych, dowodu PT dokumentującego nieopłatne przekazanie na rzecz MF składnika majątku trwałego wraz z protokołem zdawczo-odbiorczym, protokołu komisji inwentaryzacyjnej zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego, „Polecenia wykonania dyspozycji”.

Ponadto Dyrektor Generalna zamieściła w swoim wyjaśnieniu statystykę dotyczącą terminów przekazywania dowodów OT do komórki finansowo-księgowej. W wyjaśnieniach nie wskazano jednak danych umożliwiających identyfikację środków trwałych, których ta statystyka dotyczy, wobec czego NIK nie może tych informacji zweryfikować ani odnieść się do tych danych w wystąpieniu.

Dyrektor Generalna poinformowała także, że wszystkie składniki majątkowe były kwalifikowane do miesiąca, w którym wpłynął do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji mienia komplet dokumentów wskazany w § 25 ust. 2 i 3 wyżej wymienionej Instrukcji, z wyjątkiem składników 2 sztuk, kiedy przesunięcie o miesiąc przyjęcia do ewidencji składników majątku było spowodowane awarią systemu Asseco Softlab ERP, na co sporządzono w EZD stosowną notatkę.

Dyrektor Generalna wskazała również, że data wystawienia faktury potwierdzającej zakup, data podpisania protokołu odbioru, nie są tożsame z wpływem tych dokumentów do MF oraz przekazaniem do użytkowania składników majątku. Środek trwały uznaje się za zdalny do użytkowania, jeżeli jest komplety i jednocześnie spełnia wymogi: prawne, przewidziane w przepisach regulujących szczególne warunki jakie muszą być spełnione, aby zostały dopuszczone do użytkowania oraz wewnętrzne, polegające na jego dostosowaniu do miejsca i warunków funkcjonowania, zgodnie z wymaganiami jednostki.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

NIK nie kwestionuje wewnętrznych regulacji Ministerstwa Finansów dotyczących obiegu dokumentów w procesie przyjęcia środków trwałych/wnip do ewidencji ani konieczności skompletowania dokumentacji stanowiącej podstawę przyjęcia składnika majątku na stan. Niemniej jednak komunikacja pomiędzy komórkami organizacyjnymi powinna być zorganizowana w taki sposób, aby umożliwiała terminowe wywiązywanie się z obowiązków nałożonych na jednostkę przepisami prawa, co ułatwiłoby niewątpliwie określenie terminów przekazywania kompletnej dokumentacji do komórek odpowiedzialnych za proces finansowo-księgowy oraz za ewidencję mienia.

NIK zauważa, że podpisanie końcowego protokołu odbioru oraz spełnienie wymogów prawnych lub szczególnych wymogów ustanowionych przez jednostkę warunkujących dopuszczenie składnika majątku do używania oznacza, że składnik majątku jest kompletny, zdalny do użytkowania oraz spełnia wszystkie umownie ustalone warunki dostosowania do miejsca i warunków funkcjonowania. Podpisany protokół odbioru końcowego jest podstawą do wystawienia przez wykonawcę faktury/rachunku i do otrzymania zapłaty za realizację zlecenia. Trudno również zakładać, że kontrahent zwleka z wystawieniem dowodu sprzedaży, który jest warunkiem otrzymania należnego mu wynagrodzenia wynikającego z umowy. Zdaniem NIK komplet dokumentów dotyczący zakupu środków trwałych lub wnip powinien być każdorazowo niezwłocznie przekazywany do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji mienia, bezwzględnie w miesiącu przekazania środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych do użytkowania. Zgodnie z przepisami części D pkt 17 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.⁷⁰ w jednostce należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki.

Odnośząc się do przyjęcia do ewidencji urządzenia wielofunkcyjnego po 11 miesiącach, Dyrektor Generalna poinformowała, że z analizy stanu faktycznego wynika, że komórka organizacyjna odpowiedzialna za prowadzenie ewidencji mienia, po zauważeniu sytuacji wskazanej w zapytaniu NIK, ujęła niezwłocznie zakupiony środek trwały w ewidencji majątkowej MF, wystawiła dowód OT w tym samym dniu, w którym został zebrany komplet dokumentów oraz podpisany przez upoważnionego dyrektora, przekazany do komórki finansowo-księgowej – celem ujęcia w księgach rachunkowych MF, a w dniu następnym udostępniony do komórki odpowiedzialnej za gospodarowanie składnikami majątkowymi – celem oznaczenia składnika majątkowego numerami inwentarzowymi wynikającymi z dowodu OT oraz wystawienia dowodu MT. Dyrektor zauważyła przy tym, że wartość przedmiotowego składnika nie przekroczyła progu istotności ustalonego, określonego w Polityce rachunkowości, a w konsekwencji nie miała istotnego wpływu na sporządzone w 2018 r. sprawozdanie finansowe.

NIK zauważa, że komórka odpowiedzialna za ewidencję mienia wywiązała się z nałożonych na nią obowiązków niezwłocznie po ujawnieniu przedmiotowej sytuacji, niemniej jednak sytuacja, w której braki w ewidencji ujawniane są po niemalże roku wskazuje na problemy w komunikacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi MF.

⁷⁰ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84, dalej Standardy kontroli zarządczej.

6. Przechowywanie zakupionych składników majątku w „magazynach podręcznych”.

W protokole oględzin z dnia 23 września 2021 r. Naczelnik Wydziału Zarządzania Nieruchomościami i Spraw Administracyjnych w BA wskazał, że zakupione środki trwałe po ich odbiorze trafiają do „magazynów podręcznych” na czas oczekiwania na odbiór przez komórkę organizacyjną lub pracownika, którzy będą użytkować środek trwały.

Podobnie podczas oględzin systemu w DZP część sprzętu znajdowała się w „magazynie podręcznym DZP”, o czym poinformował Naczelnik Wydziału Analityczno-Informacyjnego w DZP wskazując pomieszczenie w piwnicy budynku MF.

Powyższa praktyka zaburza rzetelny obraz wykorzystywanego majątku wynikającego z prowadzonej ewidencji, a jednocześnie budzi wątpliwości co do adekwatności realizowanych zakupów w odniesieniu do faktycznych potrzeb. Skutkuje również umarzaniem składników majątku, które faktycznie nie są użytkowane. Ponadto w czasie, gdy majątek nie jest użytkowany upływa okres gwarancji zapewniony przez wykonawcę umowy.

(akta kontroli str.: 6987-6996, 7048-7136)

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że po zrealizowaniu dostaw i ich odbiorze w siedzibie MF, są one składowane w tzw. magazynach podręcznych, do czasu ich wydania na wyposażenie pomieszczeń lub użytkownikowi. Przedstawiła przy tym obieg dokumentów związanych z zakupami oraz przyjęciem składników majątkowych do użytkowania oraz ewidencji:

- 1) fakt fizycznie zrealizowanej dostawy składnika majątku nie decyduje o jego przyjęciu na stan jednostki;
- 2) jak wspomniano wyżej, fakt fizycznej dostawy związany jest z odbiorem składnika majątku – w przypadku większości dostaw sporządzeniem protokołu odbioru jakościowego i ilościowego – czynności te realizowane są w jednym czasie;
- 3) w przypadku większości dostaw wykonawca jest uprawniony do wystawienia faktur dopiero po i na podstawie sporządzonego protokołu odbioru jakościowego i ilościowego – czynność wystawienia i dostarczenia do Ministerstwa faktury VAT następuje w przypadku większości dostaw w późniejszym okresie;
- 4) przyjęcie do ewidencji majątkowej MF (przez FK) następuje na podstawie sporządzonych protokołów odbioru jakościowego i ilościowego oraz wystawionych faktur VAT, co ma miejsce po dostarczeniu tych dokumentów przez dostawcę;
- 5) ocechowanie składnika majątku przyjętego do ewidencji majątkowej MF może nastąpić dopiero po jego przyjęciu i wprowadzeniu do ksiąg – generowanie, wydruk i ocechowanie składnika majątku przez zarządzających jest możliwe dopiero po uzyskaniu informacji z komórki właściwej w sprawie prowadzenia ewidencji, o wprowadzeniu danego składnika do ksiąg;
- 6) wydanie składnika majątku na wyposażenie pomieszczeń lub powierzenie go użytkownikowi następuje po jego ostatecznym ocechowaniu, na podstawie dokumentu MT. W większości przypadków, aby wydać składnik majątku, wydanie to musi zostać poprzedzone zabraniem innego/wymienianego składnika majątku z gmachu lub od użytkownika – przez co czas magazynowania w magazynie podręcznym – depozycie

wydłuża się (np. w przypadku oczekiwania na kompleksową wymianę mebli itp.).

Utrzymywanie tzw. magazynów podręcznych, podyktowane jest także koniecznością magazynowania:

- składników majątku, które zostały zwrócone z pomieszczeń lub użytkowników (takie składniki nie mogą zostać, zgodnie z przepisami, przyjmowane z powrotem na magazyny w rozumieniu przepisów o rachunkowości);
- rezerwy składników majątku – wykorzystywanych jako zamienne w przypadkach awarii, uszkodzenia, zniszczenia. Jako rezerwa są wykorzystywane nie tylko składniki nowe, ale także używane - zwrócone z pomieszczeń lub użytkowników;
- składników majątku wycofywanych z eksploatacji – do czasu ich zagospodarowania zgodnie z właściwymi przepisami.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

NIK nie kwestionuje działań podejmowanych przez MF w celu prawidłowego przyjęcia majątku do ewidencji, zauważa jednak, że procesy te są zbyt długotrwałe, co może świadczyć o problemach w komunikacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi i braku wewnętrznej organizacji tych procesów. Natomiast ilość składników majątkowych przechowywanych w tzw. „magazynach podręcznych” może świadczyć o nabywaniu zbyt dużej ilości składników majątkowych w odniesieniu do potrzeb i nieefektywnym gospodarowaniem posiadanym majątkiem. Odnosząc się natomiast do przechowywania w tzw. „magazynach podręcznych” majątku wycofanego z eksploatacji świadczy zdaniem NIK o braku podejmowania bieżących działań w celu jego zagospodarowania w obszarze Ministerstwa lub poza nim.

NIK zwraca również uwagę, że żadnemu z pracowników MF formalnie nie została przypisana odpowiedzialność za składniki majątku przechowywane w tych magazynach. Nie prowadzona jest również ewidencja składowanego tam wyposażenia, czy materiałów. Nie podlegają one bowiem rygorom ustawowym dotyczącym magazynów, więc faktycznie w nich przechowywane jest bez odpowiedniego nadzoru.

7. Ograniczona funkcjonalność systemu finansowo-księgowego w module Środki trwałe w zakresie nadawania uprawnień użytkownikom systemu oraz nietrwałość zapisów tego systemu.

System finansowo-księgowy - Asseco Softlab ERP w procesie nadawania uprawnień nie umożliwił określenia funkcjonalności, do których użytkownik miał dostęp, czego konsekwencją było nadanie pełnych uprawnień w module Środki trwałe 72 użytkownikom systemu⁷¹.

Zdaniem NIK, organizacja pracy i wykorzystywane narzędzia powinny być dostosowane do potrzeb wynikających z zadań realizowanych przez komórkę organizacyjną MF zgodnie z przepisami części A pkt 3 Standardów kontroli zarządczej, a zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom powinien być precyzyjnie określony, stosownie do pkt 4 w części A Standardów kontroli zarządczej.

(akta kontroli str.: 6595-6624)

Ponadto system Asseco Softlab ERP (moduł Środki trwałe) nie zapewniał trwałości danych z powodu dopuszczonej możliwości modyfikacji danych, w tym ich usuwania a także niezamykania okresów sprawozdawczych, co było

⁷¹ Na dzień przeprowadzania oględzin (20 września 2021 r.).

niezgodne z art. 24 ust. 4 pkt 3 ustawy o rachunkowości. W ocenie NIK może to skutkować zniekształceniem obrazu majątku jednostki w nim zaewidencjonowanego oraz rodzić ryzyko wykazania nieprawidłowych danych w sprawozdaniach finansowych. W konsekwencji może podważać wiarygodność danych między innymi, na podstawie których podejmowane są decyzje w obszarze zarządzania posiadanym majątkiem.

(akta kontroli str.: 6524-6531, 6540-6578)

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że spośród 74 użytkowników systemu Asseco Softlab ERP uprawnienia do modułu środki trwale posiada 29 osób.

Wskazała również, że aktualnie trwa proces modyfikacji uprawnień w kierunku dalszego zawężenia przydzielonego dostępu do wyodrębnionych czynności realizowanych przez pracowników MF, jak również pozwalających na zamykanie poszczególnych okresów sprawozdawczych.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

8. Braki w ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz w oznaczaniu składników majątku.

Nieprawidłowości w zakresie ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych stwierdzono w przypadku 33 składników majątku (o łącznej wartości 18 200,6 tys. zł) na 48 składników poddanych oględzinom, tj.:

- w przypadku 15⁷² składników majątku na łączną kwotę 1026,3 tys. zł ewidencja nie była kompletna w zakresie określenia miejsca ich użytkowania oraz osób odpowiedzialnych za składniki majątku MF, a w dziewięciu z nich⁷³ składniki majątku nie były oznaczone numerami inwentarzowymi,
- w przypadku dwóch⁷⁴ składników majątku na łączną kwotę 1,4 tys. zł ewidencja nie umożliwiła ustalenia miejsca użytkowania,
- w przypadku czterech⁷⁵ składników majątku na łączną kwotę 62,7 tys. zł ewidencja wskazywała na inne miejsce położenia składnika majątku niż faktyczne,
- w przypadku czterech⁷⁶ składników majątku na łączną kwotę 4335,4 tys. zł ewidencja nie była kompletna w zakresie określenia miejsca ich użytkowania oraz osób odpowiedzialnych za składniki majątku, nie umożliwiła ustalenia miejsca użytkowania składników majątku, a ponadto składniki nie zostały oznaczone numerami inwentarzowymi,
- w jednym przypadku ewidencja dotycząca składnika majątku Systemu KCIK – WS⁷⁷ na kwotę 958,5 tys. zł nie była kompletna w zakresie określenia miejsca jego użytkowania lub przechowywania oraz osób odpowiedzialnych za składnik

⁷² WYP/MF-6-669-58-00015 Poduszka do masażu, MF-6-662-12-00003 totem zewnętrzny 65 cali, MF-020-WN-02502, IBM i2 Analyst's Notebook, MF-020-WN-02503, IBM i2 Analyst's Notebook, MF-020-WN-02504 IBM i2 Analyst's Notebook, MF-8-801-75-00003 Zestaw poligraf + 2 komputery, od numeru MF-8-809-10-00020 do numeru MF-8-809-10-00028 Ławka 9 szt., MF-7-741-71-00058 Hyundai Tucson, od numeru MF-8-809-26-00040 do MF-8-809-26-00169 Metalowa szafka ubraniowa 120 szt., WYP/MF-8-809-3-00012 Ekspres do kawy, MF-4-441-82-00001 Pompa cyrkulacyjna, ST-MF-6-669-58-00003 Bieżnia, ST/MF-8-803-38-00011 Niszczarka dysków, MF-4-487-2-00001 Urządzenie wielofunkcyjne Konica, MF-6-624-93-00004 SSWiN.

⁷³ WYP/MF-6-669-58-00015 Poduszka do masażu, MF-6-662-12-00003 totem zewnętrzny 65 cali, MF-020-WN-02502, IBM i2 Analyst's Notebook, MF-020-WN-02503, IBM i2 Analyst's Notebook, MF-020-WN-02504 IBM i2 Analyst's Notebook, MF-8-801-75-00003 Zestaw poligraf + 2 komputery, od numeru MF-8-809-10-00020 do numeru MF-8-809-10-00028 Ławka 9 szt., MF-7-741-71-00058 Hyundai Tucson, od numeru MF-8-809-26-00040 do MF-8-809-26-00169 Metalowa szafka ubraniowa 120 szt.

⁷⁴ WYP/MF-8-808-21-00521 Szafa z nadstawką, WYP/MF-8-808-37-00055 Lodówka.

⁷⁵ WYP/MF-I-803-03-421 Telefax Canon, ST/MF-6-669-75-00003 Bramowy detektor metalu, ST/MF-T-803-2-359 Kopiarka Canon, MF-4-491-75-00001 Urządzenie do zabezpieczania danych.

⁷⁶ MF-020-WN-02505 Wirtualny spacer, MF-020-WN-02438 IBM i2 Analyst's, MF-020-WN-02487 Serwis informacyjno-edukacyjny dla klientów zewnętrznych KAS, od MF-020-WN-02205 do MF-020-WN-02404 oprogramowanie HP Service Manager 200 szt. licencji.

⁷⁷ Oznaczonego numerem inwentarzowym MF-4-491-93-00004.

majątku, a także nie umożliwiła ustalenia miejsca użytkowania składnika majątku,

- w dwóch⁷⁸ przypadkach składników majątku na łączną kwotę 10 995,5 tys. zł ewidencja wskazywała na inne miejsce położenia składnika majątku niż faktyczne oraz nie umożliwiła ustalenia miejsca użytkowania składnika majątku, a ponadto składniki nie zostały oznaczone numerami inwentarzowymi.

Ponadto w wyniku oględzin, poza wskazanymi powyżej, ujawniono pięć⁷⁹ składników majątku na łączną kwotę 820,9 tys. zł, które nie były oznaczone numerami inwentarzowymi. Departament DZP prowadzi ewidencję wewnętrzną uzbrojenia, zawierającą informacje o: rodzaju broni, kalibrze, numerze seryjnym, numerze inwentarzowym oraz dane funkcjonariusza odpowiedzialnego za broń pozwalającą na weryfikację oraz inwentaryzację broni.

(akta kontroli str.: 6700-6744, 6891-6996, 7040-7229, 7257-7261, 7268-7270)

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalnej odnoszących się do majątku, który użytkuje BIW i DZP wskazano, że komórki te odpowiadają za realizację zadań związanych m.in. z rozpoznawaniem, wykrywaniem i zwalczaniem przestępstw, wykonywaniem oraz wsparciem czynności dochodzeniowo-śledczych oraz współpracę z uprawnionymi organami w zakresie zwalczania przestępczości oraz wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. W związku z powyższym, niezmiernie istotne jest zachowanie anonimowości funkcjonariuszy zatrudnionych w tych komórkach organizacyjnych, co wynika również z nakazu ustawowego zawartego w art. 131 ust. 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁸⁰, zgodnie z którym Szef KAS ma obowiązek m.in. zapewnić ochronę danych identyfikujących funkcjonariuszy wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze. Dlatego też, nie są uzupełniane dane w systemie Softlab, do którego dostęp ma wielu pracowników MF.

Jednocześnie Dyrektor Generalna poinformowała, że samochody którymi dysponuje BIW są objęte wewnętrzną ewidencją pozwalającą na identyfikację danego pojazdu. W przypadku pozostałego mienia, za które odpowiada Biuro (3 szt. oprogramowania IBM i 2 Analyst, Zestaw poligraf oraz 2 komputery) wskazała, że zostało ono zakupione na potrzeby realizacji obowiązków służbowych przez konkretnych funkcjonariuszy pełniących służbę w BIW i jest przez nich użytkowane.

Ponadto poinformowała, że ochrona danych dotyczących składników, którymi dysponuje DZP została umocowana w Polityce rachunkowości MF, zgodnie z którą, dokumentowanie zdarzeń gospodarczych w zakresie zadań związanych z rozpoznaniem, wykrywaniem i zwalczaniem przestępstw finansowych odbywa się w sposób uproszczony, na podstawie dowodu wewnętrznego. Dowód ten zawiera jedynie niezbędne dane pozwalające na ujęcie operacji gospodarczej dotyczącej składnika majątkowego w księgach rachunkowych MF.

Taki sposób obiegu dowodów finansowo-księgowych ma na celu ochronę informacji wrażliwych, związanych z narzędziami wykorzystywanymi do wykonywania zadań przez KAS.

W związku z przyjętymi w MF zasadami obiegu dokumentów, umieszczanie tych danych w systemie finansowo - księgowym Asseco Softlab ERP,

⁷⁸ MF-6-629-75-00005 Sprzęt techniczny, MF-4-491-93-00003 System Alert-MF – WS.

⁷⁹ MF-6-669-75-00006 Karabinek DDM4 V7S, MF-7-741-71-00059 Opel Insignia, MF-7-741-71-00056 Ford Mondeo, MF-7-741-71-00057 Hyundai Tucson, MF-7-741-71-00070 Samochód osobowy typu SUV.

⁸⁰ Dz. U. z 2021 r., poz. 422 ze zm.

a w konsekwencji ich podawanie do wiedzy ogólnej nie jest wskazane i pozostawałoby w sprzeczności ze wskazaną powyżej procedurą.

Dyrektor Generalna wskazała, również że w celu uzupełnienia informacji, dotyczących składników majątkowych, które nie mogły zostać umieszczone w systemie Asseco Softlab ERP, w DZP prowadzone są dodatkowo ewidencje pomocnicze, które zawierają informacje w zakresie ich nazwy, numeru inwentarzowego, wartości inwentarzowej, dowodu zakupu, osób odpowiedzialnych za powierzone mienie oraz wydziału, w którym dany składnik majątkowy się znajduje lub w przypadku przekazania składnika majątkowego na rzecz innej jednostki na czas oznaczony lub nieoznaczony ewidencja zawiera nazwę jednostki przejmującej składnik majątkowy.

Ewidencja pomocnicza zawiera także informacje o zdjęciu składnika w związku z jego sprzedażą czy likwidacją. Wgląd do tych ewidencji mają tylko osoby wyznaczone.

Dyrektor Generalna nie zgadza się ze stwierdzeniem, że brak jest możliwości wskazania miejsca i osób odpowiedzialnych za składniki majątkowe.

Dyrektor Generalna w odniesieniu do Karabinka DDM4V7S o numerze inwentarzowym MF-6-669-75-00006, który był przedmiotem oględzin przez kontrolerów NIK i został wskazany w piśmie NIK jako składnik majątkowy, na którym nie było numeru inwentarzowego, wyjaśniła, że umieszczenie numerów inwentarzowych w sposób trwały bezpośrednio na tego rodzaju broni nie jest możliwe. Identyfikacja tego rodzaju składników odbywa się na podstawie numeru seryjnego umieszczonego na broni, któremu odpowiada numer inwentarzowy umieszczony w ewidencji prowadzonej w DZP oraz w systemie Asseco Softlab ERP. Ponadto, zgodnie z wymogami Instrukcji w sprawie gospodarowania oraz użytkowania uzbrojenia w KAS prowadzona jest Książka stanu uzbrojenia oraz Książka przyjęcia i wydania uzbrojenia.

W zakresie ewidencji prowadzonej w BAD Dyrektor Generalna wskazała, że w przypadku użytkowników/osób odpowiedzialnych za dany składnik majątku, dane takie są na bieżąco wprowadzane do systemu ewidencji. Związane jest to m.in. z obowiązkiem wystawienia użytkownikom dokumentów MT i późniejszym rozliczaniem pracowników. W przypadku pozostałych składników majątku, stanowiących w przeważającej liczbie przypadków wyposażenie pomieszczeń – dane takie są uzupełniane możliwie na bieżąco.

Dyrektor Generalna zwróciła uwagę, że w okresie trwającej kontroli w MF, trwa zaawansowane przedsięwzięcie alokacji wszystkich komórek organizacyjnych, a także kilka zadań inwestycyjnych, co wymusza także ruch składników majątku. Dodatkowo, w przypadku niektórych grup asortymentu pracownicy odpowiedzialni za zarządzanie prowadzą także wewnętrzne rejestry zawierające lokalizacje, czy przypisanie użytkownika do składnika majątku (np. ekspresy do kawy), które podczas kontroli zostały kontrolującym udostępnione.

Ponadto Dyrektor Generalna poinformowała, że po przeprowadzonych oględzinach kontrolerów NIK w pomieszczeniu nr 0118, dokonano oznaczenia miejsca użytkowania składnika majątku. Niszczarkę dysków (ST/MF-8-803-38-00011) przypisano do użytkowania w pomieszczeniu nr 0118. Jest to urządzenie techniczne służące do skutecznego niszczenia nośników danych. Zakupione zostało na potrzeby pracowników departamentów/biur MF zgodnie z zaleceniami pionu bezpieczeństwa byłego Departamentu Informatyzacji MF. Urządzenie jest dostępne dla przeszkolonej grupy pracowników, dlatego nie ma możliwości

wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za składnik majątku do użytkowania danej komórki organizacyjnej MF.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

NIK zauważa szczególne warunki, w jakich funkcjonują w MF komórki organizacyjne odpowiadające za realizację zadań związanych m.in. z rozpoznawaniem, wykrywaniem i zwalczaniem przestępstw, nie kwestionuje również faktu, że informacje dotyczące użytkowanych przez te komórki organizacyjne składników mienia nie są dostępne dla wszystkich użytkowników w systemie Asseco Softlab ERP lub sprzęt operacyjny nie jest oznaczany numerem inwentarzowym. Niemniej jednak zauważa, że ewidencja wewnętrzna prowadzona przez te komórki nie umożliwiła w czasie przeprowadzanych oględzin wskazania miejsca i osób odpowiedzialnych za poszczególne składniki majątkowe, dlatego też część z nich nie została w dniu oględzin zidentyfikowana. NIK wskazuje jednocześnie, że informacja o miejscu użytkowania danego składnika majątku oraz o osobie odpowiedzialnej za jego użytkowanie musi bezpośrednio wynikać z ewidencji pomocniczej, nie można przyjąć za ewidencję dokumentów dotyczących zakupu w połączeniu z wykazami prowadzonymi przez różnych pracowników oraz ich wiedzą „historyczną”. Dodatkowo zauważyć należy, że powołana przez Dyrektora Generalną ewidencja w postaci Książki stanu uzbrojenia oraz Książki przyjęcia i wydania uzbrojenia nie została przedstawiona podczas kontroli.

W opinii NIK ewidencja prowadzona przez Biuro Administracyjne nie jest prowadzona na bieżąco, co potwierdza fakt, że ww. składników majątku nie udało się zidentyfikować, a część z nich odnaleziono opierając się na „wiedzy historycznej” zamiast na ewidencji, co potwierdza przywołany przez Dyrektora Generalną przykład niszczarki dysków. Natomiast wskazane jako argument przedsięwzięcie alokacji komórek organizacyjnych MF w opinii NIK w żaden sposób nie usprawiedliwia niekompletnego sposobu prowadzenia ewidencji, co w przypadku prowadzonych w MF reorganizacji jest dodatkowym utrudnieniem w nadzorze nad majątkiem.

Zauważyć również należy, że wskazanie w ewidencji, jako osoby odpowiedzialnej wydziału jest niewystarczające i skutkuje brakiem faktycznego nadzoru nad wykorzystywanym majątkiem oraz niezapewnieniem w sposób właściwy interesów Ministerstwa Finansów w przypadku powstałej szkody.

9. Nieprawidłowe prowadzenie ewidencji części składowych systemów informatycznych oraz sprzętu specjalistycznego i ich nieoznaczanie.

Systemy informatyczne oraz sprzęt specjalistyczny o wartości 11 954 tys. zł, zaewidencjonowane pod jednym numerem inwentarzowym, nie były oznaczone tym numerem mimo, że składały się z wielu części składowych; nie prowadzono również ewidencji umożliwiającej ustalenie ilości części składowych obecnie w nich wykorzystywanych oraz ich lokalizacji, a także nie dokumentowano zmian o ich stanie od momentu zakupu w zakresie zbędności i likwidacji wycofanych z użytkowania składowych systemu.

W przypadku Systemu Alert ustalono, że:

- Wykazy elementów systemu Alert zakupionego w latach 2003-2005 o łącznej wartości 7748,9 tys. zł, nie odpowiadały wartości nabycia wykazanej w systemie ewidencji środków trwałych (ujęto w niej prawdopodobnie wartość usług, które powinny być sfinansowane z wydatków bieżących m.in. koszty wsparcia systemu oraz szkoleń, niezwiększających wartości środków trwałych).

- Sprzęt zakupiony w latach 2003-2005 nie był wykorzystywany w większości od 2014 r., w związku ze zmianą przepisów dotyczących parametrów koniecznych dla sprzętu dedykowanego do Systemu Alert. Sprzęt ten został przeniesiony do magazynu DZP lub został zlikwidowany. W trakcie oględzin nie przedstawiono dokumentów potwierdzających likwidację elementów systemu. Nie wnioskowano również o uznanie go za sprzęt zbędny. W pomieszczeniu w piwnicy zidentyfikowano tylko dwa elementy bez oznaczenia numerami inwentarzowymi, oznaczone nazwą systemu (o łącznej wartości nabycia 164,7 tys. zł) wymienione w poz. 1 i 7 specyfikacji do umowy z 2003 r.⁸¹, które były przechowywane w celu ewentualnego odtworzenia danych z dysków znajdujących się w kancelarii tajnej.
- Dwie składowe Systemu Alert wymienione w poz. 4 załącznika nr 8 umowy z 10 grudnia 2014 r.⁸² (o łącznej wartości nabycia 40,4 tys. zł) tj. dwie sztuki urządzeń do wykonywania kopii bezpieczeństwa nie były wykorzystywane⁸³, mimo, że były pełnowartościowe i sprawne, jednak zostały zamienione na inne urządzenia zarządzane zdalnie. Były przechowywane w pomieszczeniu piwnicy.
- Nie przedstawiono rozliczenia⁸⁴ sprzętu zakupionego w ramach Systemu Alert w latach 2003-2005, umożliwiające ustalenie jakie składniki obecnie są użytkowane w Ministerstwie Finansów w ramach Systemu Alert, a jakie zostały zlikwidowane, w trakcie oględzin wykorzystywano jedynie wykazy sprzętu stanowiące załączniki do umów zakupu.
- W systemie Alert wykorzystuje się obecnie tylko składniki majątku zakupione w 2014 r. i 2015 r.
- Pozostałych składników majątku zakupionych w latach 2003-2005 nie zidentyfikowano w trakcie oględzin przeprowadzonych w dniu 1 października 2021 r.; ich wartość ujęta w ewidencji środków trwałych wynosiła 5 920,3 tys. zł, uwzględniając zidentyfikowany sprzęt zakupiony w 2014 r. i 2015 r.
- W serwerowni (pomieszczenie nr 5219) ujawniono natomiast inne środki trwałe, które według osób użytkujących system Alert były elementami składowymi systemu: m.in. konsola do obsługi serwera, serwer, urządzenia sieciowe, komputery, monitory oznaczone innymi numerami inwentarzowymi.

Podobnie dla Systemu KCIK-WS stwierdzono⁸⁵, że:

- Sprzęt zakupiony w 2003 r. nie był wykorzystywany w większości od 2016 r., w związku ze zmianą przepisów dotyczących funkcjonalności takiego systemu, z rozgraniczeniem na część jawną i niejawną. Sprzęt ten został przeniesiony do magazynu DZP lub został zlikwidowany. Również w tym przypadku w trakcie oględzin nie przedstawiono dokumentów potwierdzających likwidację elementów systemu. Nie wnioskowano również o uznanie go za sprzęt zbędny. Według informacji pracownika DZP w pomieszczeniu w piwnicy przechowywane były dwie części składowe tego systemu bez oznaczenia numerami inwentarzowymi w celu ewentualnego odtworzenia danych z dysków znajdujących się w kancelarii tajnej.
- W dniu oględzin, tj. 6 października 2021 r. administrator systemu przebywał na urlopie, więc nie przedstawiono dokumentacji dotyczącej części

⁸¹ Umowa nr DK-X/26/2912/2003 z 1 października 2003 r.

⁸² Umowa nr C/633/14/WS/B/706/A-1.

⁸³ Od czasu migracji w 2018 r.

⁸⁴ Na dzień przeprowadzenia oględzin 1 października 2021 r.

⁸⁵ W trakcie oględzin przeprowadzonych 6 października 2021 r.

składowych systemu. Dokumentacja w postaci opisu systemu, zasad jego zakupu oraz umów wraz z rozliczeniem części składowych systemu została przekazana przy piśmie z dnia 18 października 2021 r.

- Zidentyfikowano dwa stanowiska dostępne nowego systemu KCIK oznaczonego nr inwentarzowym MF-4-491-93-00006, a nie systemu KCIK-WS.
- Nie zidentyfikowano żadnych części składowych systemu KCIK-WS z 2003 r. o wartości 958,5 tys. zł ujętej w ewidencji składników majątku MF.

Również w przypadku zakupu sprzętu technicznego ustalono⁸⁶, że:

- DZP nie dysponowało dokumentacją wskazującą lokalizację zakupionych w ramach umowy z 2017 r.⁸⁷ składników majątku oraz wskazującej wydziału lub osoby odpowiedzialne za jego użytkowanie,
- Na dzień oględzin, tj. 6 i 7 października 2021 r., DZP nie przedstawiło rozliczenia składników majątku zakupionego na podstawie wyżej wskazanej umowy, rozliczenie takie przekazano w dniu 18 października 2021 r.
- Żaden ze zidentyfikowanych składników majątku nie był oznaczony numerem inwentarzowym, identyfikacji dokonano poprzez porównanie numerów seryjnych, jeśli zostały określone w protokołach odbioru.
- Zgodnie z informacją otrzymaną od upoważnionego pracownika DZP trzy z czterech sztuk sprzętu (poz. 11 Załącznika nr 20 do umowy z 2017 r.) znajdowały się w pokoju, do którego w dniu 7 października 2021 r. żaden z pracowników DZP nie miał dostępu i nie mogły zostać zidentyfikowane.
- Pozostałe składniki zgodnie z przekazaną przez pracownika DZP informacją znajdowały się poza gmachem Ministerstwa Finansów w zamkniętym obiekcie DZP, nie zidentyfikowano ich w dniu 7 października 2021 r.

Z uwagi na brak określenia wartości poszczególnych składowych systemu w umowie zakupu sprzętu technicznego w trakcie kontroli nie było możliwe określenie wartości składników faktycznie użytkowanych przez MF.

(akta kontroli str.: 7047-7215, 7219-7229)

Odnosząc się do kontrolowanych systemów w DZP, Dyrektor Generalna wyjaśniła, że różnica między datą nabycia składników majątkowych System ALERT MF oraz system KCIK w 2003 r., a datą ich wprowadzenia do ksiąg ewidencyjnych MF w 2014 r. jest związana ze zmianą organizacji gospodarki majątkowej w MF. Do 2014 r. składniki majątkowe były zarządzane przez Departament Wywiadu Skarbowego i znajdowały się w odrębnej ewidencji majątkowej. Natomiast w 2014 r. składniki majątkowe zostały przekazane do ewidencji majątkowej MF pod datą 15 października 2014 r. System Alert MF został wprowadzony do ksiąg ewidencyjnych MF pod numerem inwentarzowym MF-4-491-93-00003, natomiast system KCIK został zaewidencjonowany pod numerem MF-4-491-93-00004.

Dyrektor Generalna wskazała, że obecnie DZP prowadzi w postaci elektronicznej szczegółowy wykaz składników tych systemów w oparciu o numery seryjne urządzeń. Ponadto, każdy składnik został opatrzony indywidualnymi oznaczeniami z ewidencji pomocniczej, pozwalającymi na ich szybkie zidentyfikowanie.

⁸⁶ W trakcie oględzin przeprowadzonych 6 i 7 października 2021 r.

⁸⁷ Umowa nr C/836/17/DZP/B z dnia 4 grudnia 2017 r.

Ponadto, zarówno podczas oględzin przeprowadzonych w dniach 6 i 7 października 2021 r. przez kontrolerów NIK w odniesieniu do składnika majątkowego - sprzęt techniczny o numerze inwentarzowym MF-6-629-75-00005 DZP posiadał i przekazał kontrolerom NIK dokumenty zawierające numery seryjne urządzeń wchodzących w jego skład wraz ze wskazaniem miejsca użytkowania sprzętu. Szczegółowy wykaz osób odpowiedzialnych za sprzęt jest w DZP. Na podstawie ww. dokumentów można łatwo zidentyfikować poszczególne części składowe systemu pomimo, że wszystkie urządzenia wchodzące w jego skład zostały wprowadzone do ksiąg ewidencyjnych MF pod jednym wspólnym numerem inwentarzowym.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

Opisana przez Dyrektora Generalną zmiana organizacji gospodarki majątkiem w MF jest znana NIK, a przywołane pisma zostały przedstawione w trakcie kontroli. Z korespondencji tej wynika jednak, że majątek przejęty na podstawie przedmiotowego pisma z Departamentu Wywiadu Skarbowego został wprowadzony do ewidencji Ministerstwa Finansów bez przeprowadzenia inwentaryzacji w celu weryfikacji jego kompletności, przydatności oraz miejsca położenia, co w konsekwencji doprowadziło do niezgodności prowadzonej w MF ewidencji ze stanem faktycznym w przedmiocie jego użytkowania.

NIK nie zgadza się ze stwierdzeniem, że obecnie DZP prowadzi w postaci elektronicznej szczegółowy wykaz składników tych systemów w oparciu o numery seryjne urządzeń oraz że składnik został opatrzony indywidualnymi oznaczeniami z ewidencji pomocniczej, pozwalającymi na ich szybkie zidentyfikowanie. Uczestniczący w oględzinach pracownicy Ministerstwa (wskazani przez osoby zarządzające daną komórką organizacyjną) nie przedstawili ww. ewidencji. Potwierdzenia w ustaleniach kontroli nie znajduje również stwierdzenie, jakoby podczas oględzin przeprowadzonych w dniach 6 i 7 października 2021 r. przez kontrolerów NIK w odniesieniu do składnika majątkowego - sprzęt techniczny o numerze inwentarzowym MF-6-629-75-00005 DZP posiadał i przekazał kontrolerom NIK dokumenty zawierające numery seryjne urządzeń wchodzących w jego skład wraz ze wskazaniem miejsca użytkowania sprzętu.

W księdze środków trwałych – ewidencji pomocniczej prowadzonej w DZP wskazano jedynie wydział DZP, w którym sprzęt jest użytkowany, jednak z oświadczenia pracownika DZP wynikało, że sprzęt ten jest użytkowany również przez inny wydział w zakresie wyposażenia pojazdów. W ewidencji odnotowano ponadto, że składnik majątku został zwiększony poprzez przekazanie jego składowych przez 16 IAS. Dodatkowo w celu identyfikacji jego poszczególnych składowych została wykorzystana umowa oraz jej załączniki zawierające niektóre numery seryjne/fabryczne. Ostatecznie nawet przy wykorzystaniu „wiedzy historycznej” pracowników DZP nie udało się w trakcie oględzin zidentyfikować wszystkich składowych tego systemu, a jedynie 23 na 55 części składowych.

NIK przyjmuje wyjaśnienia Dyrektora Generalnej w zakresie nieoznaczania numerem inwentarzowym sprzętu wykorzystywanego do działalności operacyjnej, nie można jednak zgodzić się z rozszerzaniem tej praktyki na wszystkie składniki majątku wykorzystywane zarówno przez BIW jak i DZP, ponieważ nie istnieje logiczne wytłumaczenie nieoznaczania majątku wykorzystywanego w siedzibie MF (np. w serwerowni), który podlega standardowym procedurom. Zaniechanie tego obowiązku prowadzi do braku nadzoru nad wykorzystywanym majątkiem, co przyczyniło się do nierzetelnie

przeprowadzonej inwentaryzacji, a w konsekwencji do rozbieżności stanu majątku ewidencji MF z faktycznie użytym sprzętem.

10. Nieprawidłowe prowadzenie ewidencji części pojazdów i ich nieoznaczanie.

W zakresie pojazdów użytkowanych przez DZP prowadzona była wewnętrzna ewidencja, która nie umożliwiała jednak zidentyfikowania pojazdów np. według numerów rejestracyjnych, ani określenia osób użytkujących poszczególne pojazdy. Identyfikacja pojazdów była możliwa jedynie poprzez analizę dokumentów zakupowych powiązanych z numerem rejestracyjnym przechowywanych w oddzielnych teczkach dla każdego pojazdu. Wszystkie naklejki wygenerowane z systemu finansowo-księgowego z numerami inwentarzowymi pojazdów naklejone były na wykazie przechowywanym w DZP, na którym określona była nazwa pojazdu, numer inwentarzowy i wydział, w którym pojazd był użytkowany. Na wykazie nie był wskazywany numer rejestracyjny pojazdu.

(akta kontroli str.: 6915-6965, 7040-7046)

Dyrektor Generalna w złożonych wyjaśnieniach poinformowała, że w przypadku gospodarki transportowej prowadzonej w DZP, obowiązujące procedury i rozwiązania pozwalają na szybki i bezproblemowy sposób identyfikacji pojazdów oraz miejsca, w którym się znajdują. Gospodarka transportowa prowadzona jest w oparciu o zarządzenie nr 11/BIW/2021 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z 20 kwietnia 2021 r. w sprawie pojazdów służbowych będących w dyspozycji Biura Inspekcji Wewnętrznej oraz Departamentu Zwalczania Przemocności Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów. Zgodnie z ww. zarządzeniem, na podstawie decyzji dyrektora DZP pojazd przydzielany jest poszczególnym dysponentom, zgodnie ze zgłoszonym zapotrzebowaniem. Osoby te podejmują decyzje w kwestii wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za pojazd.

Dyrektor Generalna wskazała, że na pojazdach nie umieszcza się numerów inwentarzowych ze względu na ochronę form i metod wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych wynikającą ze wskazanych powyżej przepisów. Identyfikacja tego rodzaju składników odbywa się na podstawie numeru rejestracyjnego oraz nr VIN pojazdów, któremu odpowiada numer inwentarzowy umieszczony w ewidencji prowadzonej w departamencie oraz w systemie Asseco Softlab ERP. Ewidencja ta zawiera szczegółowe informacje, dotyczące pojazdu, tj. markę, numer rejestracyjny, rok produkcji, nr VIN, osobę odpowiedzialną i nr inwentarzowy. Jednocześnie w DZP prowadzona jest ewidencja pojazdów służbowych. Zatem, na podstawie ewidencji prowadzonych w DZP w zakresie gospodarki transportowej możliwa jest identyfikacja marki pojazdu, numeru rejestracyjnego, nr VIN oraz osoby odpowiedzialnej za ten samochód

Natomiast, w uzupełnieniu informacji zawartych w protokole z oględzin samochodu marki Hyundai Tucson o numerze inwentarzowym MF-7-741-71-00058 Dyrektor Generalna wyjaśniła, że na podstawie dostępnych w DZP dokumentów i ewidencji pomocniczej, w których znajdują się informacje dotyczące numeru inwentarzowego oraz numeru VIN pojazdów, można w szybki sposób zidentyfikować pojazdy zarządzane przez poszczególnych pracowników DZP.

Ponadto, dane dotyczące ww. samochodu były w dniu prowadzonej kontroli dostępne w systemie Asseco Softlab ERP, wprowadzone uprzednio przez komórkę ewidencji mienia MF. Został też wystawiony dowód OT na zakupiony

samochód pod nr 91/2019/ST. Również na podstawie tych dowodów można w szybki sposób zidentyfikować posiadany składnik majątkowy.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że wskazane przez Dyrektora Generalną zarządzenie nr 11/BIW/2021 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z 20 kwietnia 2021 r. wprowadzono dopiero w kwietniu 2021 r., więc obejmuje jedynie niewielki zakres okresu objętego kontrolą. Z dokumentów przedstawionych do kontroli wynika natomiast, że w DZP przyjęto praktykę upoważniania pracowników do prowadzenia wszystkich pojazdów znajdujących się w dyspozycji DZP, bez przypisania konkretnego pojazdu do osoby, która będzie odpowiedzialna za ten składnik majątku. W celu zidentyfikowania pojazdu o wskazanym numerze inwentarzowym należało porównać dwie ewidencje prowadzone przez różnych pracowników oraz wykorzystać ich „wiedzę historyczną”. Nie można zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że na ich podstawie można w szybki sposób zidentyfikować pojazdy zarządzane przez poszczególnych pracowników DZP. Zarówno w systemie Asseco Softlab ERP jak również w księdze środków trwałych wpisano jedynie wydział DZP użytkujący pojazd, natomiast numer rejestracyjny ustalono na podstawie dokumentów dotyczących zakupu oraz eksploatacji pojazdu.

NIK zauważa, że pojazdy mogą zostać oznaczone numerem inwentarzowym w miejscach niewidocznych, znanych tylko użytkującym je pracownikom lub na dokumentach ściśle z nimi powiązanych np. dowodzie rejestracyjnym lub karcie pojazdu. Oznaczenie numerami inwentarzowymi wykazu pojazdów prowadzi do wątpliwości w zakresie rzetelności przeprowadzonej inwentaryzacji.

W opinii NIK działania omówione w pkt 8, 9 i 10 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* należy uznać za nierzetelne. Zauważyć należy, że organizacja pracy powinna być dostosowana do potrzeb wynikających z zadań realizowanych przez komórkę organizacyjną MF zgodnie z przepisami części A pkt 3 Standardów kontroli zarządczej, a dostęp do zasobów jednostki powinny mieć wyłącznie upoważnione osoby. Ponadto w komórkach organizacyjnych powinien funkcjonować system zastępstw zapewniający ciągłość pracy komórki i właściwe załatwianie spraw. Osobom zarządzającym i pracownikom należy powierzyć odpowiedzialność za zapewnienie ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki stosownie do przepisów pkt 13 w części C Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

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

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

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

kontroli zarządczej w 2020 r., m.in. dotyczące stwierdzenia słabości w zakresie ochrony zasobów.

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wydatkowanie środków na inwestycje w latach 2019-2020 z uwagi na skalę nieprawidłowości stwierdzonych zarówno w zakresie celowości i efektywności dokonywania wydatków inwestycyjnych jak również w zakresie ewidencji nabytych środków trwałych. Kontrola tego obszaru za pierwsze półrocze 2021 r. nie wskazuje na niewłaściwe wydatkowanie środków na inwestycje.

Nie wszystkie wydatki majątkowe objęte kontrolą szczegółową dokonywane były w sposób celowy i efektywny. Wartość wydatków inwestycyjnych, których celowość została zakwestionowana przez NIK wyniosła 903,3 tys. zł, co stanowiło 4,3% zbadanej próby wydatków majątkowych zrealizowanych przez Ministerstwo Finansów w latach 2019-2021. Ministerstwo realizowało także wydatki na rzecz CIRF (dysponenta podległego) w łącznej wysokości 4188,4 tys. zł, zamiast dokonać odpowiednich zmian w planie finansowym tej jednostki. Oszacowania wydatków w większości przypadków dokonywano rzetelnie, a zakupione składniki majątkowe odpowiadały potrzebom zgłoszonym przez komórki organizacyjne MF, za wyjątkiem wydatków uznanych jako niecelowe. Przedmioty dostaw i usług spełniały warunki zawarte w umowach, a w przypadku niedotrzymania postanowień umownych naliczano kary umowne. Ewidencja składników majątkowych skontrolowana na niewielkiej próbie składników majątku w wielu przypadkach była niekompletna i nie pozwalała na identyfikację składników majątku przez wskazanie miejsca ich użytkowania i określenia osób odpowiedzialnych za powierzone im składniki majątku Ministerstwa. Często brakowało również oznaczenia składników majątku numerami inwentarzowymi lub nie prowadzono ewidencji pomocniczej umożliwiającej identyfikację składników majątku składających się z wielu elementów, a oznaczonych w ewidencji składników majątku jednym numerem inwentarzowym. Zdarzenia dotyczące zmian stanu środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych w wielu przypadkach nie były ujmowane zgodnie ze stanem faktycznym, gdyż komórki organizacyjne MF nie informowały komórki odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji mienia o zmianach w zakresie użytkowanych środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, w szczególności w przypadku uznania składnika za zbędny i dokonania jego likwidacji. Mając na uwadze stwierdzone liczne nieprawidłowości w zakresie ewidencji majątku, zawarte w niej dane nie mogą zostać uznane za w pełni wiarygodne. Powyższe poddaje również w wątpliwość rzetelność przeprowadzenia inwentaryzacji w 2020 r., jak i w latach poprzednich oraz wiarygodność danych wykazanych w tym zakresie w sprawozdaniach finansowych sporządzonych za rok 2019 i 2020, które powinny stanowić dla zarządzających istotne źródło informacji przy podejmowaniu decyzji w obszarze bazy majątkowej i efektywności jej wykorzystania. NIK zwraca uwagę, że nieprawidłowości w zakresie ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz ustalenia stanu faktycznego w zakresie składników majątkowych dokonane w trakcie kontroli nie powinny zostać stwierdzone przez NIK, gdyby okresowo dokonywana inwentaryzacja składników majątku Ministerstwa była przeprowadzana rzetelnie, a mechanizmy kontroli zarządczej były w tym zakresie skuteczne.

3. Zarządzanie majątkiem jednostki

3.1 Majątek pozostający w dyspozycji jednostki

Opis stanu
faktycznego

W latach 2018-2020 Ministerstwo Finansów, zgodnie z ewidencją, wykorzystywało do realizacji swoich zadań rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości odpowiednio 312 189,2 tys. zł, 347 534,8 tys. zł, 1 179 118,6 tys. zł.

Na podstawie rocznych sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej ustalono, że na wydatki majątkowe (§ 605 i § 606) przeznaczono w 2018 r kwotę 19 678,0 tys. zł, w 2019 r. – 37 721,4 tys. zł (wyższą o 91,63% niż w 2018 r.), a w 2020 r. – 46 357,3 tys. zł (wyższą o 22,69% niż w 2019 r.).

(akta kontroli str.: 20-95)

Wartość bilansowa posiadanych rzeczowych składników majątku na dzień 31 grudnia w latach 2018-2020 wynosiła odpowiednio:

- w grupie 1 *Budynki i lokale oraz spółdzielcze prawa do lokalu użytkowego i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego* – 67 750,5 tys. zł., 75 443,5 tys. zł, 75 588,8 tys. zł⁸⁸,
- w grupie 4 *Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania* – 14 004,0 tys. zł, 15 823,6 tys. zł, 15 780,5 tys. zł⁸⁹,
- w grupie 5 *Maszyny, urządzenia i aparaty specjalistyczne* – (środki trwałe o wartości inwentarzowej 294,7 tys. zł, 270,3 tys. zł, 270,3 tys. zł, w całości umorzone) 0 zł, 0 zł, 0 zł⁹⁰,
- w grupie 6 *Urządzenia techniczne* - środki trwałe o wartości 12 221,1 tys. zł, 10 763,7 tys. zł, 736 065,7 tys. zł⁹¹,
- w grupie 7 *Środki transportu* - 3494,1 tys. zł, 3148,3 tys. zł, 13 187,3 tys. zł⁹²
- w grupie 8 *Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie gdzie indziej niesklasyfikowane* - 1120,5 tys. zł, 902,7 tys. zł, 92 351,8 tys. zł⁹³.

W 2020 r. stan środków trwałych Ministerstwa Finansów w grupach: 6, 7 i 8 uległ znacznemu zwiększeniu m.in. w związku z nieodpłatnym otrzymaniem od GITD składników majątkowych na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁹⁴.

(akta kontroli str.: 471-525)

W okresie objętym kontrolą wartość składników majątku Ministerstwa Finansów ulegała zmianom. Ustalono, że zarówno w 2019 r. jak i w 2020 r. wzrost wartości brutto nastąpił na skutek m.in. nieodpłatnego otrzymania od innych podmiotów:

- środków trwałych przekazanych w 2019 r. w wysokości 149,1 tys. zł przez:
 - a. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii w Warszawie⁹⁵, które w 2019 r. przekazało tablety o wartości 1,3 tys. zł na wniosek Ministerstwa Finansów w związku z koniecznością jego wykorzystania do realizacji zadań przez

⁸⁸ W grupie 1 zaklasyfikowano m.in. dwa budynki biurowe, jeden budynek gospodarczy oraz siedem mieszkań służbowych.

⁸⁹ W grupie 4 zaklasyfikowano od 7738 (2018 r.) do 10 907 (2020 r.) zespołów komputerowych.

⁹⁰ W grupie 5 zaklasyfikowano m.in. odśnieżarki, sprzęt ogrodniczy, wyposażenie kuchenne, zakupione w latach 1993-2020.

⁹¹ W grupie 6 zaklasyfikowano m.in. sprzęt techniczny, audiowizualny, specjalistyczny.

⁹² W grupie 7 zaklasyfikowano od 51 (2018 r.) do 60 (2020 r.) samochodów osobowych, od dwóch (2018 r.) do trzech (2020 r.) samochodów dostawczych oraz od 55 (2018 r.) do 157 (2020 r.) innych środków transportu (motocykle, samochody specjalne, ciągniki, przyczepy).

⁹³ W grupie 8 zaklasyfikowano m.in. wyposażenie biurowe, meble, sprzęt specjalistyczny.

⁹⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 1087, dalej: ustawa o zmianie ustawy o drogach.

⁹⁵ Ministerstwo zostało zlikwidowane 15 listopada 2019 r. 19 listopada 2019 r. z mocą obowiązującą od dnia 15 listopada 2019 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, które uchyliło przepisy o utworzeniu Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii.

byłego Ministra Przedsiębiorczości i Technologii (obecny Minister Finansów do dnia 30 czerwca 2019 r. był podsekretarzem stanu w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii),

- b. IAS w Lublinie, która w 2019 r. przekazała sprzęt specjalistyczny będący wyposażeniem funkcjonariusza o wartości 22,5 tys. zł w związku z jego przeniesieniem służbowym,
- c. Kancelarię Prezydenta RP, która na wniosek MF przekazała zbędny pojazd ciężarowy o wartości 125,3 tys. zł,

natomiast w 2020 r. w wysokości 1 589 690,8 tys. zł, przekazanych przez:

- a. IAS w Warszawie, która w 2020 r. przekazała po dwa zestawy komputerowe o wartości 34,2 tys. zł na potrzeby Służby Dyżurnej Ministerstwa Finansów,
- b. IAS w Rzeszowie, która na wniosek Dyrektora Departamentu Ceł przekazała kamizelkę kuloodporną o wartości 4,9 tys. zł,
- c. IAS w Lublinie, która w 2019 r. przekazała sprzęt specjalistyczny będący wyposażeniem funkcjonariusza o wartości 21,2 tys. zł w związku z jego przeniesieniem służbowym,
- d. GITD, która w 2020 r. przekazała środki trwałe o wartości 1 575 096,4 tys. zł na podstawie ustawy o zmianie ustawy o drogach,
- e. CIRF w Warszawie, które w 2020 r. przekazało środki trwałe o wartości 21 tys. zł,
- f. CIRF w Radomiu, które w 2020 r. przekazało sprzęt komputerowy o wartości 14 513,1 tys. zł, w związku ze zmianami organizacyjnymi w Ministerstwie Finansów, w ramach których zadania dotyczące planowania rozwoju odległej infrastruktury i lokalnej sieci komputerowej LAN zostały przeniesione z CIRF do Departamentu Informatyzacji MF, obecnie DZI,

– wartości niematerialnych i prawnych otrzymanych od:

- a. Spółki AK, która przekazała na rzecz Ministerstwa Finansów oprogramowanie na kwotę 7854,6 tys. zł w 2019 r., natomiast w 2020 r. na kwotę 16 470,9 tys. zł w związku z nieodpłatnym przeniesieniem autorskich praw majątkowych do produktów wytworzonych na zlecenie Ministerstwa Finansów,
- b. GITD w Warszawie, które w 2020 r. przekazało oprogramowanie na kwotę 133 591,5 tys. zł oraz koszty prac rozwojowych na kwotę 2600 tys. zł, na podstawie ustawy o zmianie ustawy o drogach,
- c. CIRF w Radomiu, które w 2020 r. przekazało licencje oprogramowania o wartości 122,8 tys. zł, które są wykorzystywane, jako narzędzie służące do wykonywania zadań z zakresu rozwoju i utrzymania systemów Ministerstwa Finansów,
- d. IAS w Krakowie, która w 2020 r. przekazała oprogramowanie o wartości 56,1 tys. zł, które są wykorzystywane, jako narzędzie służące do prac programistycznych prowadzonych w ramach Zespołu Technicznego projektu „System kadrowo-płacowy Krajowej Administracji Skarbowej (SyKaP KAS)”.

Przejęty majątek został ujęty w ewidencji środków trwałych⁹⁶ Ministerstwa Finansów.

Ministerstwo Finansów poniosło w latach 2019-2020 nakłady, które były związane z zakupem lub ulepszeniem środków trwałych oraz zakupem wartości niematerialnych i prawnych w łącznej wysokości 74 921,4 tys. zł⁹⁷ w 2019 r. oraz w 2020 r. w wysokości 70 661,0 tys. zł⁹⁸.

⁹⁶ Potwierdzono w trakcie oględzin systemu finansowo-księgowego w dniu 14 i 15 września 2021 r.

⁹⁷ W 2019 r. w grupie 1 *Budynki i lokale oraz spółdzielcze prawa do lokalu użytkowego i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego* – środki trwałe o wartości 10 928,9 tys. zł; w grupie 4 *Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania* – środki trwałe o wartości 9432,5 tys. zł; w grupie 6 *Urządzenia techniczne* - środki trwałe o wartości 742,9 tys. zł; w grupie 7 *Środki transportu* – o wartości 4421,7 tys. zł; w grupie 8 *Narzędzia, przyrządy, ruchomości*

Natomiast zmniejszenie wartości brutto spowodowane było:

- przekazaniem nieopłatnie wartości niematerialnych i prawnych w 2019 r. o wartości inwentarzowej 32,9 tys. zł przez Ministerstwo Finansów na stan majątkowy CIRF. Przekazane składniki majątkowe w ilości 30 sztuk licencji Microsoft Windows box miały być wykorzystywane do zapewnienia podstawowego wyposażenia stanowisk pracy dla nowozatrudnionych pracowników jednostki oraz do realizacji zadań służbowych przez pracowników CIRF,
- nieodpłatnym przekazaniem przez Ministerstwo Finansów zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego w 2019 r. o wartości 1165,8 tys. zł, natomiast w 2020 r. o wartości 1988,4 tys. zł m.in. szkołom, przedszkolom oraz jednostkom podległym,
- przeznaczeniem do likwidacji majątku ruchomego uszkodzonego i wyeksploatowanego w 2019 r. w wysokości 2073,3 tys. zł, natomiast w 2020 r. w wysokości 14 566,3 tys. zł,
- sprzedażą pojazdów mechanicznych w 2019 r. w wysokości 597,9 tys. zł, natomiast w 2020 r. w wysokości 132,9 tys. zł.

(akta kontroli str.: 526-619, 1574-1580, 1662-1666, 1671-1676, 1912-1985)

Zmiany stanu środków trwałych w Ministerstwie Finansów dokumentowane były wewnętrznymi dowodami księgowymi⁹⁹, zgodnie z postanowieniami Działu X Komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 "Środki trwałe". Były one wystawiane na podstawie kompletu dokumentów udostępnionych przez komórki merytoryczne, w szczególności: opisanej faktury, wniosku o dokonanie zakupu, zlecenia/zamówienia/umowy, protokołów odbioru, protokołów właściwej komisji majątkowej z przeprowadzonej oceny przydatności do dalszego użytkowania oraz likwidacji środka trwałego. Zmiany stanu składników majątkowych były prawidłowo dokumentowane i ujmowane w ewidencji środków trwałych, prowadzonej w systemie finansowo-księgowym Asseco Softlab ERP.

(akta kontroli str.: 1277-1278, 2236-2271, 6345-6366)

Zgodnie z wprowadzonymi w MF przepisami Zasad (polityki) rachunkowości konto 080 „środki trwałe w budowie (inwestycje)” służy do ewidencji kosztów środków trwałych w budowie oraz do rozliczania kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne – nowe składniki majątkowe lub dokonane ulepszenia dotychczas używanych środków trwałych. Nadto służy również do ewidencji zakupów dokonywanych w ramach centralnego zaopatrzenia na potrzeby jednostek podległych Ministrowi Finansów, Inwestycji i Rozwoju, a także zadań finansowanych centralnie. Na koncie 080 ujmuje się również koszty zakupu gotowych środków trwałych, koszty zakupu wartości niematerialnych i prawnych na potrzeby obiektu budowlanego oraz ich rozliczenie.

W MF wszystkie wydatki klasyfikowane do § 605 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* oraz do § 606 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* były ujmowane na koncie 080 – „Inwestycje (środki trwałe w budowie)”

i wyposażenie gdzie indziej niesklasyfikowane środki trwałe o wartości 821,4 tys. zł; wartości niematerialne i prawne w wysokości 48 573,9 tys. zł.

⁹⁸ W 2020 r. w grupie 1 Budynek i lokale oraz spółdzielcze prawa do lokalu użytkowego i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego – środki trwałe o wartości 3243,6 tys. zł; w grupie 4 Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania – środki trwałe o wartości 1482,1 tys. zł; w grupie 5 – Maszyny, urządzenia i aparaty specjalistyczne - środki trwałe o wartości 3,5 tys. zł; w grupie 6 Urządzenia techniczne - środki trwałe o wartości 24 863,3 tys. zł; w grupie 7 Środki transportu – o wartości 660,9 tys. zł; w grupie 8 Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie gdzie indziej niesklasyfikowane środki trwałe o wartości 896,3 tys. zł; wartości niematerialne i prawne w wysokości 39 511,4 tys. zł.

⁹⁹ PT – Nieodpłatne przekazanie środka trwałego, LT/LS – Likwidacja sprzedaż środka trwałego, LZ – Likwidacja złomowanie środka trwałego, MT – Zmiana miejsca użytkowania środka trwałego, OA – Odpis amortyzacyjny.

w korespondencji z kontem rozliczeniowym (201), a następnie dokonywano przeniesienia ich wartości na konto 011 „Środki trwałe” lub 020 „Wartości niematerialne i prawne”, odpowiednio i równolegle w dacie zapłaty przeprowadzane było księgowanie: Wn konto 810 – „Dotacje budżetowe oraz środki z budżetu na inwestycje” i Ma konto 800 – „Fundusz jednostki”.

Ewidencja analityczna do konta 080 była prowadzona w systemie finansowo-księgowym Softlab i pozwalała wyodrębnić każde zadanie inwestycyjne oraz jego wartość w danym roku, zgodnie z przepisami § 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości i 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 Polskiej¹⁰⁰.

Na koniec 2018 r., 2019 r., 2020 r. oraz połowy 2021 r. zapisy na koncie 080 wykazywały saldo po stronie Wn, co oznaczało niezakończone inwestycje o łącznej wartości: 13 726,2 tys. zł, 19 361,0 tys. zł, 1 409,1 tys. zł i 2808,6 tys. zł, odpowiednio. Analiza zapisów na tym koncie wykazała, że:

- na koniec 2018 r. MF posiadało 10 nierozliczonych zadań inwestycyjnych o wartości 13 726,2 tys. zł (pięć rozpoczętych przed 2018 r. i pięć nowych), na koniec 2019 r. MF posiadało 11 nierozliczonych zadań inwestycyjnych o wartości 19 361,0 tys. zł (sześć rozpoczęte przed 2019 r. i pięć nowych), na koniec 2020 r. – dziewięć zadań o wartości 1529,6 tys. zł¹⁰¹ (osiem rozpoczętych przed 2020 r. i jedno nowe), a według stanu na 30 czerwca 2021 r. – 12 zadań o wartości 2808,6 tys. zł (osiem rozpoczętych przed 2021 r. i cztery nowe);
- w latach 2019-2021 (I półrocze) zakończono i rozliczono cztery zadania rozpoczęte przed 2019 r. (w 2019 r.), pięć zadań rozpoczętych w 2019 r. (jedno rozliczone w 2021 r., cztery w 2020 r.), na 30 czerwca 2021 r. pozostało 12 zadań pozostało rozpoczętych i niezakończonych w 2021 r.

W przypadku trzech zadań inwestycyjnych niezrealizowanych na koniec czerwca 2021 r., a rozpoczętych przed 2020 r., w okresie objętym kontrolą były ponoszone nakłady, świadczące o kontynuacji ich realizacji, zaś w pięciu zadaniach inwestycyjnych nie dokonywano takich nakładów (cztery zadania wprowadzono w 2021 r.). W listopadzie 2020 r. Dyrektor DFK występowała do BIW i BA z prośbą o wyjaśnienie nierozliczonych nakładów inwestycyjnych. Z przedstawionych wyjaśnień wynika, że zadania inwestycyjne były realizowane długoterminowymi etapami oraz zostały przesunięte na kolejne lata, a wydatki zostaną rozliczone jako składowe zakończonych inwestycji.

MF nie tworzyło odpisów aktualizujących do zaewidencjonowanych na koncie 080 inwestycji. W systemie brak zapisów świadczących o dokonanych odpisach aktualizujących w latach 2019-2020 oraz do 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str.:7230-7256, 7288-7297)

Zgodnie z Zarządzeniem Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 listopada 2019 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dotyczących części budżetu państwa: 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 - Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 - Środki własne Unii Europejskiej, szczegółowych zasad inwentaryzacji oraz instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów w MF funkcjonowały magazyny:

¹⁰⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

¹⁰¹ Saldo konta 080 na dzień 31.12.2020 r. wynosiło 1409,1 tys. zł, ponieważ na koncie 080 ujęto niezafakturowaną dostawę środków trwałych w wysokości 119,4 tys. zł (zapłata nastąpiła w styczniu 2021 r.).

- materiałów biurowych – nadzorowany przez BA;
- informatyczny – przekazany został do CIRF w styczniu 2021 r., w związku z przeniesieniem z dniem 1 stycznia 2021 r. Departamentu Informatyzacji w struktury CIRF na podstawie Zarządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów;
- techniczny – nadzorowany przez BA;
- broni – nadzorowany przez komórkę organizacyjną MF właściwą do spraw zabezpieczenia MF w Departamencie Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji;
- broni – nadzorowany przez komórki organizacyjne MF właściwe do administrowania i gospodarowania mieniem operacyjnym wykorzystywanym do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych (DZP i BIW).

Zgodnie z danymi wykazanymi w bilansie za 2019 r. i 2020 r. W Ministerstwie Finansów występowały zapasy, których wartość wynosiła według stanu: na koniec 2018 r. – 1035,0 tys. zł¹⁰², na koniec 2019 r. – 1094,7 tys. zł¹⁰³, natomiast według stanu na koniec 2020 r. – 1112,9 tys. zł¹⁰⁴. Posiadane przez Ministerstwo Finansów zapasy wykazywały tendencję wzrostową (w 2019 r. o 5,7%, natomiast w 2020 r. o 1,7%).

W wyjaśnieniach Biura Administracyjnego wskazano, że wzrost zapasów artykułów biurowych na koniec 2020 r. spowodowany był prognozowanym zwiększeniem zapotrzebowania na te artykuły wynikającym m.in. ze zmian organizacyjnych w strukturze Ministerstwa Finansów (m.in. przejęcie zadań związanych z Systemem Poboru Opłat wraz z pracownikami).

Departament DZP poinformował, że wzrost zapasów w magazynie amunicji o 42,7% w 2019 r. wynikał z zakupu czterech rodzajów amunicji na łączną kwotę 92,6 tys. zł. na potrzeby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej pełniących służbę w Wydziale Działań Taktycznych i Operacyjnych w Departamencie DZP. Spadek zapasów w magazynie amunicji o 10% w 2020 r. wynikał z trudności z zakupem amunicji związanych z ograniczeniami importu w związku z COVID-19 w 2020 r. Wskazano również, że rozchód amunicji następuje zgodnie z bieżącymi potrzebami szkoleniowymi w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy. Niezbędne jest zachowanie ciągłości zapasów stanu magazynowego amunicji, aby nie dopuścić do sytuacji wyczerpania amunicji z magazynu.

Natomiast z wyjaśnień BIW wynika, że wzrost zapasów w magazynie amunicji w 2019 r. powstał w związku z utworzeniem w roku 2017 w strukturach KAS zupełnie nowej komórki organizacyjnej, jaką jest BIW i rozszerzaniem jej działalności w 2018 r. Dodatkowo BIW planując stan magazynowy amunicji na 2019 r. uwzględniło planowany wzrost zatrudnienia w nowopowstałej komórce, a tym samym zwiększoną ilość obowiązkowych szkoleń strzeleckich oraz taktyki i techniki interwencji dla funkcjonariuszy. Jednocześnie stan magazynowy uwzględniał zapas amunicji do wykorzystania podczas czynności służbowych funkcjonariuszy BIW.

Natomiast niewielki spadek stanu magazynowego amunicji w 2020 r. powstał w związku z pandemią COVID – 19, która uniemożliwiła organizację szkoleń z przyjętym planem szkoleń w BIW. Wznowienie szkoleń nastąpiło w drugiej połowie 2020 r. zgodnie z reżimem sanitarnym i ograniczeniem ilościowym osób,

¹⁰² W tym: artykuły biurowe – 388,8 tys. zł (papier do urządzeń drukujących – 83,4 tys. zł), artykuły gospodarcze – 221,5 tys. zł, akcesoria komputerowe – 219,2 tys. zł.

¹⁰³ W tym: artykuły biurowe – 300,0 tys. zł (papier do urządzeń drukujących – 70,0 tys. zł), artykuły gospodarcze – 324,6 tys. zł, akcesoria komputerowe – 174,8 tys. zł.

¹⁰⁴ W tym: artykuły biurowe – 452,2 tys. zł (papier do urządzeń drukujących – 67,5 tys. zł), artykuły gospodarcze – 263,0 tys. zł (środki do dezynfekcji COVID-19 – 6 tys. zł), akcesoria komputerowe – 164,7 tys. zł.

co spowodowało przeszkolenie mniejszej ilości funkcjonariuszy niż założono. Panująca pandemia przyczyniła się również do mniejszej ilości wykonywanych czynności służbowych.

(akta kontroli str.: 743-761, 870-920, 1157-1267)

Zgodnie z przyjętymi w Ministerstwie Finansów zasadami rachunkowości materiały zakupione przyjmuje się na stan magazynowy dowodem PZ, który stanowi załącznik do faktury. Rozchód materiałów z magazynu dokonywany jest zgodnie z metodą „FIFO”¹⁰⁵ i odbywa się na podstawie dowodu RW, który stanowi załącznik do miesięcznego wydruku stanu magazynowego.

W dniu 12 października 2021 r. przeprowadzono oględziny magazynu materiałów biurowych przy udziale upoważnionego pracownika BA. Do próby wybrano 40 symboli kartotek materiałów biurowych (z 516) znajdujących się na dzień 31 grudnia 2020 r. na stanie ewidencji magazynu materiałów. Ustalono, że stan faktyczny materiałów zaewidencjonowany na 24 kartotekach był zgodny ze stanem ewidencji na dzień 12 października 2021 r., natomiast w przypadku pozostałych materiałów wykazywał różnice. Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia gospodarki magazynowej zostały opisane w pkt 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 7271-7287, 7298-7313)

W Ministerstwie Finansów była dokonywana ocena stopnia przydatności do użytku zapasów materiałów. W lutym 2019, 2020, 2021 r. przekazywane były pisma DFK do komórek organizacyjnych nadzorujących obrót materiałowy w MF, z prośbą o przeprowadzenie analizy zapasów magazynowych pod względem ewentualnej utraty wartości.

Na podstawie dyspozycji komórek merytorycznych dokonano odpisów aktualizujących wartość zapasów materiałów:

- w 2018 r. w wyniku analizy dokonano odpisu aktualizującego wartość zapasów materiałów w magazynie materiałów biurowych na kwotę 7,6 tys. zł na podstawie korespondencji z Biura Logistyki¹⁰⁶. Ogółem kwota odpisów na koniec 31 grudnia 2018 r. wyniosła 8,2 tys. zł (z tego: 7,6 tys. zł odpisy za 2018 r., 0,6 tys. zł odpisy nierozliczone z 2017 r.). Powyższa kwota została rozliczona w całości 8 marca 2019 r.
- w 2019 r. w wyniku analizy dokonano odpisu aktualizującego wartość zapasów materiałów w magazynie materiałów technicznych na kwotę 2,3 tys. zł na podstawie korespondencji z Biura Logistyki. Powyższa kwota została rozliczona w całości w kwietniu 2020 r.

(akta kontroli str.: 1157-1159)

3.2 Inwentaryzacja

Opis stanu
faktycznego

Zasady przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji składników majątkowych w MF zostały uregulowane w „Szczegółowych zasadach inwentaryzacji w Ministerstwie Finansów”, stanowiących załącznik nr 2 do Zarządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 listopada 2019 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dotyczących części budżetu państwa: 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 - Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 - Środki własne Unii Europejskiej oraz zadań związanych z poborem opłat drogowych, szczegółowych zasad inwentaryzacji oraz instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Ministerstwie

¹⁰⁵ Metoda wyceny zapasów oraz ich rozchodu, polegająca na księgowaniu rozchodów rozpoczynając od tego towaru, który był najwcześniej przyjęty na magazynie. Skrót oznacza First In First Out, czyli pierwsze weszło, pierwsze wyszło.

¹⁰⁶ Obecnie Biuro Administracyjne.

Finansów. W Szczegółowych zasadach inwentaryzacji uregulowano m.in. sprawy organizacyjne, przygotowawcze i proceduralne inwentaryzacji, określono dokumentację przygotowania, przebiegu i rozliczenia inwentaryzacji oraz wskazano (poprzez określenie ich funkcji lub stanowisk) osoby odpowiedzialne za wykonanie czynności organizacyjnych, przygotowawczych, związanych z przebiegiem i rozliczeniem inwentaryzacji oraz za sporządzenie wymaganej dokumentacji. Zarządzeniem Nr 12/BDG/2020 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie powołania Komisji Inwentaryzacyjnej w Ministerstwie Finansów w 2020 r. powołano stałą komisję inwentaryzacyjną.

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

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

Dodatkowo środki trwałe (konto 011), pozostałe środki trwałe (konto 013), wartości niematerialne i prawne (konto 020) podlegały corocznej inwentaryzacji w drodze weryfikacji sald.

Plany inwentaryzacji, zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego MF przewidywały przeprowadzenie w określonych terminach inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych w drodze spisu z natury. Dyrektor Generalny MF wydawał stosowne zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w poszczególnych jednostkach objętych planem inwentaryzacji, w których określał m.in. składy zespołów spisowych oraz wskazywał dzień, na który miała zostać przeprowadzona inwentaryzacja.

Za wyjątkiem inwentaryzacji środków trwałych użytkowanych poza terenem strzeżonym w 2019 r. – opisanej w pkt 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, terminy inwentaryzacji, sposób jej przeprowadzenia oraz częstotliwość, były zgodne z art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str.: 3479-3546)

Szczegółowym badaniem w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji w 2020 r. objęto 48 wybranych składników majątkowych o łącznej wartości 166 086,9 tys. zł.

Inwentaryzację wartości niematerialnych i prawnych przeprowadzono w 2020 r. według stanu na dzień 30 września 2020 r. drogą porównania danych zapisanych w księgach rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości poszczególnych tytułów wartości niematerialnych i prawnych znajdujących się na stanie majątkowym Ministerstwa Finansów. Przedstawione do kontroli dokumenty dotyczące 10 wybranych wnip nie wskazują na nieprawidłowości w tym obszarze.

(akta kontroli str.: 6401-6504)

Inwentaryzację środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych w 2020 r. przeprowadzono na podstawie przepisów zarządzenia Nr 11/FK/2016 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie inwentaryzacji w drodze spisu z natury, w związku z § 1 pkt 3 zarządzenia Nr 14/BAD/2020 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w drodze spisu z natury w 2020 roku. Przewodniczący Komisji Inwentaryzacyjnej poinformował, że wszystkie

szczegółowo zbadane środki trwałe¹⁰⁷ zostały spisane za pomocą czytników kodów kreskowych, zgodnie z § 17 ust. 1 zarządzenia Nr 11/FK/2016 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie inwentaryzacji w drodze spisu z natury. Dane w postaci zapisów elektronicznych zostały przeniesione do systemu ewidencji składników majątku MF, w celu uaktualnienia informacji.

Wyniki inwentaryzacji ujęto i rozliczono w księgach rachunkowych roku, którego dotyczyła inwentaryzacja. Jej przeprowadzenie oraz wyniki zostały udokumentowane, jednak arkusze spisu z natury składników majątku nie zostały wydrukowane i podpisane, co zostało opisane w pkt 3 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 6367-6400)

W dniu 28 października 2021 r. Ministerstwo Finansów przekazało niepodpisane arkusze spisu z natury składników majątku przeprowadzonego w 2020 r. w Ministerstwie Finansów. Arkusze stanowiące wydruk z systemu informatycznego, nie posiadały oznaczenia nazwy systemu, daty oraz nie zawierały wypełnionych pozycji dotyczących członków zespołu spisowego komisji inwentaryzacyjnej. Do kontroli przedłożono jedynie arkusze, na których zostały spisane składniki majątku objęte kontrolą w zakresie ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych tj. 48 składników majątku. W trakcie kontroli przekazano również sprawozdanie z działań komisji inwentaryzacyjnej, w którym wykazano różnice inwentaryzacyjne, jednak nie dotyczyły one składników majątku, których nie zidentyfikowano podczas kontroli NIK. Powyższe wskazuje, na nierzetelnie przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów inwentaryzację w formie spisu z natury w 2020 r.

(akta kontroli str.: 3530-3535, 6372-6400)

3.3 Gospodarowanie rzeczowymi składnikami majątku ruchomego jednostki

Opis stanu faktycznego

W MF obowiązywały wewnętrzne regulacje w zakresie gospodarowania majątkiem ruchomym, które opisywały obowiązki i odpowiedzialność osób biorących udział w procesie podejmowania decyzji o gospodarowaniu składnikami rzeczowymi majątku trwałego, tj.:

- Zarządzenie nr 34/BAD/2010 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 5 listopada 2010 r. wprowadzające Instrukcję w sprawie zasad gospodarowania wybranymi składnikami mienia oraz finansowania niektórych usług w Ministerstwie Finansów (dalej: Zarządzenie nr 34/BAD/2010 wprowadzające Instrukcję);

¹⁰⁷ O numerach inwentarzowych: 1. MF-4-487-18-00081 LAN przełącznik szkieletowy Cisco 2. MF-4-491-85-01195 Laptop Apple MacBook Pro 15 cali 3. MF-4-491-75-00001 Urządzenie do zabezp. danych 4. MF-4-491-93-00006 System KCIK 5. MF-4-441-82-00001 Pompa cyrkulacyjna 6. MF-4-491-93-00003 System Alert-MF – WS 7. MF-4-491-93-00004 System KCIK – WS 8. MF-4-491-18-00533 macierz Ethernet DX440 9. MF-T-491-13234 Accelerator do szyfrowania - system GIIF 10. MF-T-491-12275 System kontroli dostępu 11. MF-T-491-12275/19 Drukarka personalizacji kart XID-430 12. MF-4-487-2-00001 Konica Minolta Bizhub Pro 958 13. MF-T-541- 1 Pilarka formatowa S-315/2300 14. MF-T-582-2- 1 Odśnieżarka dwustopniowa E1752246E 15. MF-T-5-578- 1 Lada bemarowa EC23703 16. MF-T-5-578- 3 patelnia elektryczna EBR7 17. MF-T-5-578- 5 Grill elektryczny EPL 66 18. MF-51-TG-17 maszyna do mycia nacTyp-TX-514 19. MF-53-TK- 1 Kamera wideo SONY OT-233/97 20. MF-53-TE-2 magnetronic MF 10 OT-21/97 21. MF-53-TE-3 interdynamic ID 4C OT-21/97 22. MF-53-TE-1 aparat uniwersalny OT-491/94 23. MF-12-TO-1 maszyna czyszcząca OT-276/94 24. MF-6-624-93-00004 SSWiN - ZSZIT HARF 25. MF-6-669-58-00001 Bieżnia elektryczna 26. MF-6-629-75-00005 Sprzęt techniczny 27. MF-6-669-75-00006 Karabinek DDM4 V7S 28. MF-6-629-75-00003 Sprzęt techniczny – WS 29. MF-6-621-67-00002 telewizor Sharp LCD 80" 30. MF-6-662-1-00003 Projektor z uchwytem i windą 31. MF-6-662-1-00001 piramida holograficzna – KIC 32. MF-T-6-629- 1 indukcyjny zestaw kamuflowany 33. MF-T-629- 1 system konferencyjny-cyfrowy 34. MF-T-6-624- 1 system SAP system sygnalizacji p.poż. (SSP) 35. MF-52-TB-4 transformatory komplet 3 sztuki 36. MF-52-TC-3 akumulatornia 37. MF-T-6-653- 61 klimatyzator przenośny KYD-32/K/101 38. MF-18-TA-153 ap.tel.Dialog 3202.

- Zarządzenie nr 7/BL/2018 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 2 lutego 2018 r. w sprawie telefonów służbowych w Ministerstwie Finansów (dalej: Zarządzenie nr 7/BL/2018 w sprawie telefonów służbowych);
- Zarządzenie nr 12/BL/2018 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie powołania komisji do spraw składników rzeczowych majątku ruchomego i praw na dobrach niematerialnych oraz dokumentów niezbędnych do zdjęcia tych składników i praw z ewidencji majątkowej Ministerstwa Finansów¹⁰⁸ (dalej: Zarządzenie nr 12/BL/2018 w sprawie powołania komisji z późn. zm.);
- Zarządzenie nr 8/BAD/2021 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 10 marca 2021 r. w sprawie korzystania z samochodów służbowych oraz usług transportowych realizowanych przez podmioty zewnętrzne na rzecz Ministerstwa Finansów (dalej: Zarządzenie nr 8/BAD/2021 w sprawie korzystania z samochodów służbowych).

(akta kontroli str.: 8-19, 762-811, 830-850)

Ustalono, że w związku z wejściem w życie z dniem 23 października 2019 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa¹⁰⁹, oraz jego nowelizacji obowiązującej od dnia 7 kwietnia 2021 r.¹¹⁰, dotychczasowe wewnętrzne regulacje MF wydane przez Dyrektora Generalnego¹¹¹, nie zostały zmienione.

Dyrektor Biura Administracyjnego wyjaśnił m.in., że przepisy rozporządzenia: „(...) nie kolidują z aktami prawa wewnętrznego, tj.: zarządzeniami Dyrektora Generalnego MF: Nr 8/BAD/2021, Nr 34/BAD/2010, Nr 7/BL/2018 oraz Nr 12/BL/2018 a prace nad aktualizacją zarządzenia Nr 12/BL/2018 trwają od lutego 2020 r., kiedy został przygotowany pierwszy projekt nowej regulacji”.

Z wyjaśnień wynikało, że na przedłużenie okresu uzgodnień nowej regulacji wpływ miały m.in.:

- okres pandemii, który przełożył się na zmianę charakteru pracy urzędu¹¹²; zadania komisji majątkowych, których realizacja wymagała fizycznej obecności pracownika w gmachu (np. oceny, weryfikacji stanu składników), straciły wówczas na intensywności,
- zmiany organizacyjne w MF związane m.in. z:

¹⁰⁸ Zmienione przez:

1) Zarządzenie nr 21/BL/2018 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 20 sierpnia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania komisji do spraw składników rzeczowych majątku ruchomego i praw na dobrach niematerialnych oraz dokumentów niezbędnych do zdjęcia tych składników i praw z ewidencji majątkowej Ministerstwa Finansów;

2) Zarządzenie nr 2/BL/2019 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 25 lutego 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania komisji do spraw składników rzeczowych majątku ruchomego i praw na dobrach niematerialnych oraz dokumentów niezbędnych do zdjęcia tych składników i praw z ewidencji majątkowej Ministerstwa Finansów;

3) Zarządzenie nr 14/BL/2019 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 1 sierpnia 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania komisji do spraw składników rzeczowych majątku ruchomego i praw na dobrach niematerialnych oraz dokumentów niezbędnych do zdjęcia tych składników i praw z ewidencji majątkowej Ministerstwa Finansów. Zmiany dotyczyły tylko i wyłącznie przedstawicieli komórek organizacyjnych w poszczególnych komisjach majątkowych.

¹⁰⁹ Wydanego na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. (Dz.U. z 2020 r. poz. 735).

¹¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz.U.2021.578).

¹¹¹ Tj.: Zarządzenie NR 34/BAD/2010 wprowadzające Instrukcję, Zarządzenie nr 12/BL/2018 w sprawie powołania komisji.

¹¹² Zgodnie z decyzją Dyrektora Generalnego w okresach wzmózonych ograniczeń i restrykcji spowodowanych walką z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 w gmachu ministerstwa mogli przebywać wyłącznie pracownicy w przypadku, których było to niezbędne i którzy nie mogli realizować swoich zadań w trybie pracy zdalnej.

- a. przejęciem zadań Krajowego Systemu Poboru Opłat (dalej: KSPO) z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (dalej: GITD)¹¹³; decyzja dotycząca wskazania właściwej komórki organizacyjnej do zarządzania majątkiem przejętym od GITD, miała bezpośredni wpływ na opracowywany projekt zarządzenia w sprawie powołania komisji do spraw składników rzeczowych majątku ruchomego oraz dokumentów niezbędnych do zdjęcia tych składników z ewidencji majątkowej ministerstwa, np. w zakresie ewentualnego powołania odrębnej komisji majątkowej DPO (Departamentu Poboru Opłat Drogowych),
- b. procesem organizacji nowej wizji IT w resorcie finansów, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.; zarówno w fazie projektowania zmian, jak i później, rozważano różne koncepcje dotyczące m.in. zarządzania majątkiem IT w resorcie finansów, które przekładały się bezpośrednio na uregulowania tej materii w samym MF (np. czy majątek IT przejmuje CIRF, czy pozostaje w jednostkach, w tym w Ministerstwie Finansów, w jakiej części); zasadnicze decyzje zostały podjęte w bieżącym roku, co w przypadku Ministerstwa Finansów znalazło odzwierciedlenie w zmianie do Regulaminu Organizacyjnego, wprowadzonej w dniu 5 lipca 2021 r. – komórką właściwą do zarządzania majątkiem IT w Ministerstwie Finansów wyznaczone zostało Biuro Administracyjne¹¹⁴.

Dyrektor Biura Administracyjnego wyjaśnił również, że: „(...) projekt zarządzenia w sprawie powołania komisji do spraw składników rzeczowych majątku ruchomego oraz dokumentów niezbędnych do zdjęcia tych składników z ewidencji majątkowej Ministerstwa Finansów jest opracowywany i jego ostateczna wersja zostanie niezwłocznie skierowana do uzgodnień, m.in. z Departamentem Prawnym, a następnie przedłożona Dyrektorowi Generalnemu Ministerstwa Finansów do podpisu”. Dodatkowo wyjaśniono, że prace nad zmianą Zarządzenia nr 34/BAD/2010 wprowadzającego Instrukcję, które nie było aktualizowane od prawie 11 lat, „(...) były podejmowane kilkukrotnie. Jednak w związku ze zmianami organizacyjnymi, przygotowane projekty nie weszły ostatecznie w życie. Obecnie, rozpoczęte uprzednio prace, będą kontynuowane i zakłada się zakończenie ich do końca bieżącego roku”.

NIK zauważa, że działania w zakresie gospodarowania rzeczowymi składnikami Ministerstwa Finansów były zgodne z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu państwa z uwagi na fakt, że nie wystąpiły sytuacje, w których należałoby zastosować przepisy znowelizowanego rozporządzenia. Ministerstwo Finansów powinno dokonać aktualizacji obowiązującego zarządzenia Nr 12/BL/2018 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie powołania komisji oraz Zarządzenia Nr 34/BAD/2010 wprowadzającego Instrukcję mając na uwadze przepisy związane z obowiązkiem zapewnienia kontroli zarządczej w tym zakresie. Trudno również przyjąć jako wyjaśnienie nieaktualizowania wewnętrznych uregulowań zmianę formy świadczenia pracy w związku z trwającą epidemią COVID-19, gdyż w decyzji Dyrektora Generalnego wyraźnie wskazano, że zakaz przebywania w gmachu ministerstwa nie dotyczył pracowników w przypadku, których było to niezbędne i którzy nie mogli realizować swoich zadań w trybie pracy zdalnej. Wskazać należy również, że wyniki z wprowadzonego stanu epidemicznego obostrzenia były okresowo łagodzone.

¹¹³ W ramach zadań przejęto majątek GITD wykorzystywany do realizacji KSPO). W Ministerstwie Finansów rozstrzygano wówczas, która komórka organizacyjna będzie właściwa w sprawach zarządzania tym majątkiem.

¹¹⁴ Wskazano, że zmiana ta będzie miała bezpośredni wpływ na ostateczny kształt projektu zarządzenia w sprawie powołania komisji do spraw składników rzeczowych majątku ruchomego oraz dokumentów niezbędnych do zdjęcia tych składników z ewidencji majątkowej MF.

(akta kontroli str.: 830-869, 1342-1351)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MF, gospodarowaniem składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, zajmowały się następujące komórki organizacyjne:

- Biuro Administracyjne (§ 62a ust. 1 pkt 6). Biuro Administracyjne od 6 lipca 2021 r. realizuje również zadania przejęte z DZI, związane z gospodarowaniem mieniem IT używanym przez CIRF na rzecz Ministerstwa Finansów (do dnia 31 grudnia 2020 r. sprzętem i oprogramowaniem komputerowym zarządzał Departament Informatyzacji),
- Departament Zwalczenia Przystępczości Ekonomicznej (§ 62 ust. 2 pkt 22),
- Biuro Inspekcji Wewnętrznej (§ 65 ust. 2 pkt 7),
- Departament Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej (§ 31a ust. 2 pkt 1 lit. d),
- Departament Poboru Opłat Drogowych (§ 47b ust. 2 pkt 10).

(akta kontroli str.: 1352-1354)

Zarządzeniem nr 12/BL/2018 w sprawie powołania komisji, Dyrektor Generalny MF powołał¹¹⁵ trzy stałe, niezależne komisje do spraw składników rzeczowych majątku ruchomego i praw na dobrach niematerialnych oraz dokumentów niezbędnych do zdjęcia tych składników i praw z ewidencji majątkowej MF, stosownie do wymogów zawartych w § 5 ust. 2-4 rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku, tj.:

- komisja majątkowa Biura Logistyki (BL), składająca się z czterech osób,
- komisja majątkowa Departamentu Informatyzacji (DI), składająca się z czterech osób funkcjonująca do 31 grudnia 2020 r.,
- komisja majątkowa Departamentu Zwalczenia Przystępczości Ekonomicznej/Biura Inspekcji Wewnętrznej (DZP/BIW), składająca się z sześciu osób.

(akta kontroli str.: 830-843, 6505-6519, 7393-7417)

W Ministerstwie Finansów przy gospodarowaniu zbędnymi i zużytymi składnikami rzeczowymi majątku ruchomego uwzględniano w pierwszej kolejności potrzeby innych organów lub jednostek, o których mowa w § 1 ww. rozporządzenia¹¹⁶. Według tej zasady, jednostki podległe wniosowały do Ministerstwa Finansów o doposażenie, a podczas oceny przydatności zbędnych składników majątkowych, komisje zobowiązane były do rozpatrywania w pierwszej kolejności potrzeb zgłoszonych przed podległe jednostki.

(akta kontroli str.: 152-154, 158-161, 1362-1364, 2002-2005)

W Ministerstwie Finansów nie wystąpiły przypadki określania wartości (przekraczającej 24 tys. zł) wskazanej w § 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa i w § 2 pkt 3 rozporządzenia z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa oraz rozporządzenia zmieniającego z dnia 19 lutego 2021 r.

(akta kontroli str.: 2195-2207)

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku, jednostki budżetowe mają obowiązek wykorzystywać składniki majątku ruchomego do realizacji swoich zadań oraz gospodarować nimi w sposób

¹¹⁵ Zostały powołane w dniu 13 marca 2018 r. i nadal działają.

¹¹⁶ Od 19 lutego 2021 r. nastąpiła zmiana § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku, który brzmi: „Przy gospodarowaniu zbędnymi lub zużytymi składnikami rzeczowymi majątku ruchomego uwzględnia się, w pierwszej kolejności, potrzeby jednostek sektora finansów publicznych.”

oszczędny i racjonalny. Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia zbędne lub zużyte składniki rzeczowe majątku ruchomego mogą być przedmiotem sprzedaży, oddania w najem lub dzierżawę, nieodpłatnego przekazania oraz darowizny, przy czym składniki o znacznej wartości mogą być przedmiotem darowizny, jeśli ich sprzedaż nie dojdzie do skutku.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że weryfikacja składników majątku MF była realizowana na bieżąco w toku działania komórek zarządzających majątkiem. W efekcie tej weryfikacji komórki zarządzające majątkiem składały wnioski do komisji majątkowych o zagospodarowanie składników majątku, które w ocenie zarządzających były majątkiem zbędnym lub zużytym.

(akta kontroli str.: 8-19)

Ustalenia kontroli NIK w zakresie faktycznego użytkowania składników majątku wskazują jednak, że opisana przez Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości praktyka nie była powszechnie stosowana przez komórki organizacyjne MF gospodarujące majątkiem. Świadczą o tym ustalenia kontroli NIK zaprezentowane w obszarze dotyczącym wydatkowania środków na inwestycje, które wskazują skalę nieużytkowanych składników majątku oraz braku aktualnej i kompletnej ewidencji środków trwałych.

Powołane komisje w składzie od trzech do sześciu osób działały na podstawie Zarządzenia nr 12/BL/2018 w sprawie powołania komisji oraz rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Dokonywały one oceny przydatności składników do dalszego użytkowania lub kwalifikowały składniki majątku do kategorii majątku zużytego lub zbędnego, sporządzając w tym zakresie protokoły z przeprowadzonej oceny składników majątkowych wraz z propozycją ich zagospodarowania oraz załączając wykaz zużytych i zbędnych składników majątku ruchomego wraz z wartością poszczególnych składników. Propozycje komisji dotyczące sposobu zagospodarowania składnikami majątku ruchomego o wartości powyżej 1,2 tys. zł były zatwierdzane przez dyrektorów dysponujących poszczególnymi składnikami rzeczowego majątku ruchomego lub prawami na dobrach niematerialnych – działających z upoważnienia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli str.: 830-850, 1286-1288, 1314-1318)

W okresie objętym kontrolą komisje zakwalifikowały do kategorii majątku zbędnego lub zużytego 2503 pozycje środków trwałych o łącznej wartości księgowej brutto 20 598,9 tys. zł, w tym 2480 pozycji o wartości poniżej 1,2 tys. zł, z tego:

- w 2019 r. 1217 składników majątkowych na łączną kwotę w wysokości 2483,8 tys. zł zostało zagospodarowanych w ramach: nieodpłatnego przekazania na kwotę 488,7 tys. zł (204 składniki), darowizny na kwotę 28,7 tys. zł (30 składników) oraz likwidacji na kwotę 1966,4 tys. zł (983 składników).
- w 2020 r. 1263 składników majątkowych na łączną kwotę 14 650,3 tys. zł zostało zagospodarowanych w ramach: nieodpłatnego przekazania na kwotę 84,0 tys. zł (27 składników) oraz likwidacji na kwotę 14 566,3 tys. zł (1236 składników).

Składniki majątkowe, które w opinii powołanych komisji po drobnych naprawach mogły zostać wykorzystane do dalszej eksploatacji były przedmiotem nieodpłatnego przekazania uprawnionym podmiotom na podstawie ich wniosków.

Ministerstwo Finansów nieodpłatnie przekazało wnioskującym podmiotom, w tym szkołom, przedszkolom 130 sztuk sprzętu komputerowego w stanie techniczno-użytkowym nadającym się do dalszego użytkowania oraz 101 sztuk mebli. W formie darowizny na rzecz Fundacji Domowe Hospicjum Dziecięce Promyczek w Otwocku,

Caritasu Diecezji Warszawsko-Praskiej oraz Stowarzyszenia Penitencjarnego „Patronat” Oddział w Warszawie przekazano cztery pozycje sprzętu komputerowego oraz 26 sztuk mebli. Likwidacji 2219 pozycji zużytych środków trwałych dokonano z powodu złego stanu technicznego, uszkodzenia i braku ekonomicznego uzasadnienia do dalszej naprawy oraz niekompatybilności z nowoczesnym sprzętem. Likwidacja poprzedzona była opinią komisji majątkowych powołanych na podstawie Zarządzenia nr 12/BL/2018 w sprawie powołania komisji z późn. zm. Dla zlikwidowanych składników majątkowych każdorazowo sporządzano dokumenty LZ – likwidacja.

(akta kontroli str.: 97-110, 169-470, 1274-1285, 1292-1311, 1483-1548, 1570-1573, 6505-6519, 7393-7417)

W latach 2019-2021 nie wystąpiły przypadki przekazania składników rzeczowych majątku ruchomego stanowiące dobra kultury w formie darowizny (§ 39 ust. 2 rozporządzenie w sprawie gospodarowania składnikami majątku z późn. zm.).

(akta kontroli str.: 1277-1278, 1286-1288)

Pracownikom Ministerstwa Finansów nie sprzedawano składników rzeczowych majątku ruchomego.

(akta kontroli str.: 96-98, 155-157, 163-168)

W Ministerstwie Finansów nie przeprowadzono operacji najmu lub dzierżawy zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego o wartości powyżej 1,2 tys. zł.

(akta kontroli str.: 16-19)

Nieodpłatne przekazanie składników majątku o wartości przewyższającej 1,2 tys. zł

Do kategorii majątku zbędnego lub zużytego komisje zakwalifikowały 23 pozycje środków trwałych, których wartość przekraczała 1,2 tys. zł, tj.:

- w 2019 r. jedenaście składników majątkowych na łączną kwotę w wysokości 1353,3 tys. zł zostało zagospodarowanych w ramach: nieodpłatnego przekazania na kwotę 648,5 tys. zł (dziewięć składników), sprzedaży na kwotę 597,9 tys. zł (jeden składnik) oraz likwidacji na kwotę 106,9 tys. zł (jeden składnik),
- w 2020 r. jedenaście składników majątkowych na łączną kwotę w wysokości 2037,3 tys. zł zostało zagospodarowanych w ramach: nieodpłatnego przekazania na kwotę 1904,4 tys. zł (osiem składników) oraz sprzedaży na kwotę 132,9 tys. zł (trzy składniki),
- w 2021 r. (do 30 czerwca) jeden składnik majątkowy został zagospodarowany w ramach sprzedaży w wysokości 74,3 tys. zł.

Jednym ze sposobów zagospodarowania zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego było jego nieodpłatne przekazanie na rzecz innych jednostek, na podstawie § 38 rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku. W latach 2019-2020 nieodpłatnie przekazano 17 środków trwałych o wartości księgowej brutto 2552,8 tys. zł. Były to m.in. samochody, elementy systemu Alert, poligrafy komputerowe, szafy metalowe.

(akta kontroli str.: 96, 101-151, 1998-1999, 2013-2098)

Komisje majątkowe rozpatrzyły wnioski w sprawie przekazania 13 środków trwałych w terminie do 60 dni, co było zgodne z § 38 ust. 5 ówczesnego obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa oraz obowiązującego obecnie rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Nieterminowe rozpatrywanie czterech wniosków w sprawie nieodpłatnego przekazania składników majątku zostało opisane w pkt 5 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 2208-2225)

Ministerstwo Finansów odstąpiło od opublikowania na stronie BIP informacji o 17 zbędnych składnikach majątku przed ich nieodpłatnym przekazaniem, mimo że taki obowiązek wynikał z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

NIK uznaje wyjaśnienia Ministerstwa Finansów, że umieszczanie informacji na BIP o 13 środkach trwałych nie było wskazane ze względu na ryzyko ujawnienia metod i form wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz narzędzi wykorzystywanych do wykonywania zadań przez Krajową Administrację Skarbową w zakresie ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej oraz przekazanie do innych organów państwa.

(akta kontroli str.: 96, 158-167, 1556-1564, 2002-2005, 2231-2235)

W przypadku czterech zbędnych składników majątku brak publikacji na stronie BIP uzasadniono faktem przekazania ich do jednostki podległej – kwestia ta została opisana w pkt 6 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku trzech z tych składników NIK zakwestionowała ich zakup i następnie przekazanie do jednostki podległej co szczegółowo opisano w pkt 7 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Potwierdzeniem nieodpłatnego przekazania środka trwałego był każdorazowo dowód PT – *Nieodpłatne przekazanie środka trwałego*, stanowiący podstawę jego zdjęcia z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str.: 152-154, 163-167, 1362-1364, 1365-1374, 1442-1478, 1540-1555, 2226-2230)

Zagospodarowanie składników zbędnych majątku o wartości przewyższającej 200 tys. zł

Ministerstwo Finansów w 2019 r. posiadało w dyspozycji dwa zbędne pojazdy, tj.: samochód marki Skoda Superb zakupiony przez MF w 2012 r. za kwotę 232,7 tys. zł oraz samochód marki Volkswagen Caravelle zakupiony przez MF w 2012 r. za kwotę 217 tys. zł. Pojazdy te były wykorzystywane do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez wywiad skarbowy, a po powołaniu z dniem 1 marca 2017 r. Krajowej Administracji Skarbowej przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, uprawnionych do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych i pełniących służbę w Departamencie Zwalczania Przemocności Ekonomicznej (DZP) w MF. Samochody te na dzień 7 lutego 2019 r. przestały być przydatne do realizacji zadań ustawowych DZP, ponieważ nie spełniały potrzeb MF. W celu ustalenia dalszego sposobu ich zagospodarowania zostały przekazane do oceny działającej w MF komisji majątkowej, jako majątek zbędny.

Wartość obydwu pojazdów przewyższała kwotę 200 tys. zł. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa¹¹⁷, decyzja o zagospodarowaniu składników rzeczowych majątku ruchomego oraz praw na dobrach niematerialnych o wartości przekraczającej 200 tys. zł, określonej na dzień podjęcia decyzji, w sposób polegający na nieodpłatnym przekazaniu powinna być podejmowana w porozumieniu z Prezesem Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Wartość pojazdów została określona według wartości początkowej, na podstawie § 40 ust. 1 przywołanego rozporządzenia.

Realizując powyższy obowiązek, Ministerstwo Finansów pismem z dnia 7 lutego 2019 r. wystąpiło do Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej

¹¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 729.

z prośbą o akceptację propozycji zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego polegającej na przekazaniu dwóch ww. pojazdów do podległych jednostek Krajowej Administracji Skarbowej w Białymstoku. W odpowiedzi z dnia 11 marca 2019 r., Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej pozytywnie zaopiniował decyzję o nieodpłatnym przekazaniu, na czas nieoznaczony obydwu ww. pojazdów do Krajowej Administracji Skarbowej w Białymstoku na potrzeby Podlaskiego Urzędu Celno-Skarbowego.

(akta kontroli str.: 96, 158-161, 2019-2048, 2195-2200)

Zagospodarowanie zbędnych składników majątku w drodze sprzedaży o wartości powyżej 1,2 tys. zł

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 6 kwietnia 2021 r. komisje majątkowe zakwalifikowały do majątku zbędnego pięć składników majątkowych, tj. trzy samochody i dwa wózki widłowe o łącznej wartości księgowej brutto 805,2 tys. zł. Komisje dokonały oceny przydatności ww. składników rzeczowych majątku ruchomego, niewykorzystywanych w Ministerstwie Finansów. Ustalono formę zbycia składników majątku rzeczowego, jako sprzedaż w trybie aukcji, które odbyły się odpowiednio dla:

- samochodu Volkswagen Passat, rok produkcji 2001, przebieg 144 123 km, o wartości księgowej brutto 597,9 tys. zł. Wartość rynkowa pojazdu określona została przez zewnętrznego rzeczoznawcę motoryzacyjnego na 3,9 tys. zł. Do aukcji zaplanowanej na dzień 4 stycznia 2019 r. nie zgłosił się żaden uczestnik, wobec czego komisja zaproponowała zmniejszenie ceny pojazdu o 50%, tj. do kwoty 2,0 tys. zł. Kolejna aukcja, do której przystąpiło trzech oferentów odbyła się w dniu 5 lutego 2019 r. W wyniku licytacji pojazd został nabyty przez osobę fizyczną za kwotę brutto 3,2 tys. zł;
- samochodu Ford Transit, rok produkcji 1997, przebieg 111 410 km, o wartości księgowej brutto 112,1 tys. zł. Wycena pojazdu została dokonana na podstawie analizy ofert na portalach aukcyjnych oraz przy uwzględnieniu danych przekazanych przez ubezpieczyciela pojazdu w zakresie jego szacunkowej wartości. Pierwsza aukcja zaplanowana dzień 7 listopada 2019 r. z wartością minimalną 3,5 tys. zł, z uwagi na brak zainteresowanych, nie odbyła się. Komisja podjęła decyzję o obniżeniu ceny wywoławczej o 50%, tj. do kwoty 1,8 tys. zł i zorganizowaniu w dniu 7 stycznia 2020 r. drugiej aukcji, do której przystąpiło trzech oferentów. W wyniku licytacji pojazd za kwotę 3 tys. zł został nabyty przez osobę fizyczną.
- dwóch wózków widłowych, o łącznej wartości księgowej brutto 20,8 tys. zł, tj. wózek widłowy spalinowy (rok budowy 1991) z wartością minimalną 6,5 tys. zł oraz wózek widłowy elektryczny (rok budowy 1995) z wartością minimalną 3 tys. zł. Wycena powyższych składników została dokonana na podstawie dokonanej analizy ofert na portalach aukcyjnych. Aukcje odbyły się w dniu 12 marca 2020 r. Do każdej z nich przystąpiło czterech oferentów. Licytowane podnośniki nabyła firma za kwotę odpowiednio 6,6 tys. zł oraz 3,1 tys. zł.
- samochodu Skoda Octavia, rok produkcji 2006, przebieg 117 109 km, o wartości księgowej brutto 74,3 tys. zł. Wartość rynkowa pojazdu określona została przez zewnętrznego rzeczoznawcę motoryzacyjnego na 6,9 tys. zł. Aukcja zaplanowana na dzień 27 listopada 2020 r. nie odbyła się ze względu na brak osób zainteresowanych przystąpieniem do aukcji. Komisja zaproponowała obniżenie ceny wywoławczej pojazdu o 50% tj. do kwoty 3,5 tys. zł. W dniu 12 lutego 2021 r. do aukcji przystąpiło trzech oferentów. W wyniku licytacji pojazd został nabyty przez osobę fizyczną za kwotę brutto 5,5 tys. zł.

Potwierdzeniem przekazania środka trwałego był każdorazowo dowód LT/LS – *Likwidacja sprzedaż środka trwałego*, stanowiący podstawę jego zdjęcia z ewidencji księgowej.

Dochody uzyskane ze sprzedaży wymienionych powyżej środków trwałych zostały ujęte na koncie 760 – *Pozostałe przychody operacyjne* i stanowiły dochód Ministerstwa Finansów.

Data i miejsce przeprowadzenia aukcji dla ww. składników majątkowych oraz inne informacje w zakresie aukcji zostały określone w ogłoszeniu o aukcji, które zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej MF w zakładce „Informacje o zbędnych i zużytych składnikach majątku ruchomego”¹¹⁸. Przeciętny czas zamieszczania ogłoszenia o aukcji na stronie BIP wynosił około siedem dni licząc od dnia zatwierdzenia protokołu z posiedzenia komisji majątkowej przez dyrektorów dysponujących poszczególnymi składnikami rzeczowego majątku ruchomego lub prawami na dobrach niematerialnych - działających z upoważnienia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli str.: 1362-1364, 1375-1424, 1433-1441, 2002-2005, 2009-2012, 2128-2194)

W 2019 r. komisja majątkowa dokonała również oceny i likwidacji pojazdu marki Honda Accord, rok produkcji 2007, przebieg 143 987 km, o wartości księgowej brutto 106,9 tys. zł, który uczestniczył w kolizji drogowej i uległ znacznemu uszkodzeniu. W związku z zaistnieniem szkody całkowitej komisja majątkowa zaproponowała podjęcie przez BIW czynności zmierzających do przeniesienia własności pojazdu na rzecz ubezpieczyciela, zgodnie z obowiązującą umową. Przekazanie pojazdu pomiędzy MF, a ubezpieczycielem nastąpiło na podstawie umowy przeniesienia własności pojazdu z dnia 15 listopada 2019 r. po podpisaniu jej przez obie strony. Firma ubezpieczeniowa dokonała przelewu odszkodowania na rachunek dochodów Ministerstwa Finansów w łącznej kwocie 25,3 tys. zł.

(akta kontroli str.: 155-157, 2009-2012, 2099-2127)

Zagospodarowanie składników majątku po 7 kwietnia 2021 r.

Komisje do spraw oceny przydatności zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego w okresie od 7 kwietnia do 30 czerwca 2021 r. nie podejmowały czynności związanych ze sprzedażą, najmem lub dzierżawą zbędnych lub zużytych składników majątku ruchomego o wartości przekraczającej 2 tys. zł.

(akta kontroli str.: 1274-1276, 1286-1288, 1318-1322)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne prowadzenie gospodarki magazynowej.

Ustalono¹¹⁹, że stan faktyczny materiałów w magazynie, zaewidencjonowany na 16 kartotekach na 40 wybranych do przeprowadzenia oględzin wykazywał różnice. Z otrzymanych wyjaśnień Dyrektora BA¹²⁰ wynika, że niedobór wynikał z pilnego wydania na potrzeby i prośbę BKP w terminie wcześniejszym. Asortyment został zdjęty ze stanów magazynowych RW 330 z dnia 13 października 2021 r., a obecny stan magazynowy jest zgodny ze stanem wg. oględzin. Nadwyżka wystąpiła natomiast w związku z wystawionym

¹¹⁸ Ogłoszenie o aukcji: samochodu Volkswagen Passat – w dniu 18 grudnia 2018 r. oraz w dniu 22 stycznia 2019 r.; samochodu Skoda Octavia – w dniu 12 listopada 2020 r. oraz w dniu 19 stycznia 2021 r.; samochodu Ford Transit w dniu 29 października 2019 r. oraz w dniu 16 grudnia 2019 r.; podnośnika widłowego i podnośnika spalinowego w dniu 21 lutego 2020 r.

¹¹⁹ W trakcie oględzin 12 października 2021 r.

¹²⁰ Pismo Dyrektora Biura Administracyjnego z dnia 15 października 2021 r.

zapotrzebowaniem materiału przez CIRF, a następnie na prośbę CIRF związaną z brakiem dostatecznej powierzchni magazynowej materiały były nadal przechowywane w magazynach BA, pomimo zdjęcia ze stanów magazynu dnia 20 września 2021 r. Pozostałe różnice były skutkiem między innymi relokacji, zmian organizacyjnych Departamentów i Biur MF oraz weryfikacji potrzeb po zrealizowanym wydaniu, przez zapotrzebujących, a co za tym idzie, zwrotami nadwyżek materiałów biurowych. Wskazano ponadto, że BA po comiesięcznym rozliczeniu magazynów biurowych nie jest w stanie edytować dokumentów RW, dokonywać korekt wydań. Nadwyżki asortymentowe były wydawane ponownie dla Departamentów i Biur Ministerstwa Finansów w ramach pierwotnie wystawionych dokumentów RW w pierwszej kolejności.

(akta kontroli str.: 7271-7287, 7298-7313)

W ocenie NIK działanie takie należy uznać za nierzetelne, dokumentacja magazynowa powinna odzwierciedlać stan faktyczny, a ruch materiałów powinien następować w korelacji ze stosowanymi dokumentami obrazującymi przyjęcie materiałów oraz ich wydanie. Osoba odpowiedzialna za materiały w magazynie nie powinna ich wydawać bez uprzedniego złożenia zapotrzebowania przez komórkę organizacyjną MF. W magazynie nie powinny również być przechowywane materiały, które na podstawie dokumentu zostały już wydane komórce organizacyjnej.

Dyrektor Generalna w zakresie różnic wykazanych w stanach magazynowych w magazynie biurowym BAD, podtrzymała stanowisko przekazane w piśmie BAD z dnia 15 października 2021 r. Wskazała, że znaczna część różnic pomiędzy ewidencją, a stanem faktycznym jest spowodowana zwrotami z komórek organizacyjnych MF nadwyżek materiałów biurowych. Jest to skutkiem trwającego w gmachu MF procesu relokacji oraz licznymi zmianami organizacyjnymi w zakresie właściwości komórek merytorycznych, pracy zdalnej wynikającej z pandemii COVID-19, a co za tym idzie weryfikacji potrzeb przez komórki organizacyjne, po zrealizowanych już wydaniach.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

NIK zauważa, że zmiany organizacyjne oraz świadczenie pracy w formie pracy zdalnej nie mogą przyczyniać się do braku należytej organizacji nadzoru nad posiadanym majątkiem. Przed złożeniem zapotrzebowania na odpowiednie materiały komórka organizacyjna powinna rzetelnie ocenić swoje potrzeby, tak aby w sposób właściwy wykorzystać pobrane materiały i nie przechowywać ich w nadmiarze.

2. Brak inwentaryzacji środków trwałych nie znajdujących się na terenie strzeżonym w 2019 r.

W 2019 r. w MF nie przeprowadzano inwentaryzacji drogą spisu z natury na ostatni dzień każdego roku obrachunkowego w zakresie środków trwałych, które nie znajdują się na terenie strzeżonym (m.in. sprzęt przenośny) o wartości co najmniej 817,5 tys. zł¹²¹.

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

¹²¹ Wartość inwentarzowa 184 sztuk komputerów przenośnych według stanu na dzień 31 maja 2020 r. (inwentaryzacja w drodze spisu z natury).

(akta kontroli str.: 3536-3546)

Odnosząc się do inwentaryzacji środków trwałych w MF Dyrektor Generalna wyjaśniła, że przeprowadzana jest ona zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.

Dyrektor Generalna wskazała, że środki, o których mowa w piśmie, to środki trwale znajdujące się na terenie strzeżonym i tak też były inwentaryzowane. Inwentaryzacja została przeprowadzona zgodnie z wymogami ustawy, gdyż warunku przechowywania środków na terenie strzeżonym nie można utożsamiać z zakazem używania majątku w terenie. W związku z powyższym, nie zachodzi konieczność dokonywania corocznej inwentaryzacji w odniesieniu do środków trwałych należycie strzeżonych, z uwagi na niewielkie ryzyko działań osób trzecich lub zdarzeń losowych niosących za sobą ich utratę.

Przekazanie środków trwałych do użytkowania pracownikom nie jest równoznaczne z zakazem użytkowania tych środków w terenie. Każdorazowo środki takie są wydawane pracownikom do użytkowania na podstawie dokumentu „MT - Zmiana miejsca użytkowania środka trwałego”, który jest dokumentem potwierdzającym zmianę miejsca użytkowania środka trwałego wewnątrz jednostki z obowiązkiem zwrotu. Pracownicy zobowiązują się do przyjęcia pełnej odpowiedzialności za powierzone im składniki majątkowe oraz rozliczenia z powierzonego mienia i zwrotu równowartości niedoborów i zawinionych szkód. Sprzęt ten jest więc w sposób ciągły należycie strzeżony przez pracowników jednostki. Nie należy zawężać znaczenia pojęcia „teren strzeżony” do jego ścisłego literalnego brzmienia, ale należy mieć na uwadze cel, jakiemu służy zapis ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

NIK nie kwestionuje przekazywania środków trwałych do użytkowania pracownikom, należy jednak mieć na uwadze, że pomimo iż na podstawie dokumentu MT pracownicy zobowiązują się do przyjęcia pełnej odpowiedzialności za powierzone im składniki majątkowe oraz rozliczenia z powierzonego mienia i zwrotu równowartości niedoborów i zawinionych szkód, to mogą one być użytkowane poza budynkiem MF, a w takiej sytuacji nie znajdują się one przez cały czas na terenie strzeżonym.

W części B pkt 8 ppkt o Komunikatu Nr 2 Ministra Finansów z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia stanowiska Komitetu w sprawie inwentaryzacji drogą spisu z natury zapasów materiałów, towarów, wyrobów gotowych i półproduktów¹²² zdefiniowano składowisko strzeżone jako dozorowane w sposób ciągły, zamknięte (zabezpieczone) miejsce przechowywania (składowania, magazynowania) zapasów, do którego nie mają dostępu osoby nieuprawnione (postronne). W analogiczny sposób należy rozumieć teren strzeżony wskazany w ustawie o rachunkowości.

Mając na uwadze powyższe NIK zauważa, że środki trwale mające charakter przenośny powinny być inwentaryzowane co roku. Co prawda z racji przeprowadzenia pełnej inwentaryzacji w 2020 r. zostały one zinwentaryzowane, jednak przedstawiony do kontroli plan inwentaryzacji na rok 2019 oraz na rok 2021 nie wskazuje na przeprowadzenie inwentaryzacji tego rodzaju majątku w 2019 r., ani zamiaru jej przeprowadzenia w 2021 r.

¹²² Dz.Urz. Min. Fin. z 2016 r., poz. 55.

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

W Ministerstwie nie wydrukowano arkuszy spisowych w przypadku składników majątku spisanych drogą elektroniczną w 2020 r. Przewodniczący Komisji Inwentaryzacyjnej wskazał, że nie wydrukowano arkuszy spisowych w przypadku składników majątku spisanych drogą elektroniczną z uwagi na sytuację pandemiczną w kraju, a także ze względu m.in. na zmianę trybu pracy urzędu, a tym samym ograniczenia kontaktów między pracownikami oraz swobodnego dostępu do gmachu, spowodowane działaniami mającymi na celu ograniczaniem rozprzestrzeniania pandemii COVID-19.

(akta kontroli str.: 6367-6400)

W ocenie NIK powyższe zaniechanie oznacza brak rzetelnego udokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji, a przyjęty sposób organizacji pracy nie powinien uniemożliwiać prawidłowej realizacji zadań i obowiązków jednostki. Należy również zwrócić uwagę, że arkusze te nie zostały wydrukowane nawet pomimo czasowej poprawy warunków pandemicznych i zniesienia szeregu obostrzeń z tym związanych.

Przekazane kontrolerom w dniu 28 października br. arkusze spisowe dotyczące 48 składników poddanych oględzinom nie zostały podpisane, nie zawierały również żadnych informacji o osobach przeprowadzających spis z natury, czy dacie oraz godzinach rozpoczęcia i zakończenia spisu. Na niektórych wydrukach brak było również wskazania pomieszczenia, w którym dany składnik majątku się znajdował oraz numeru arkusza. Poza tym żaden przekazany arkusz nie posiada oznaczenia źródła ich wygenerowania – nazwy i wersji systemu. W ocenie NIK, nie mogą one zatem zostać uznane za wiarygodny dowód księgowy. W konsekwencji oznacza to naruszenie art. 27 ust 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować.

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

(akta kontroli str.: 3530-3535, 6372-6400)

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej okresową inwentaryzację składników majątkowych w MF przeprowadzono w drodze spisu z natury w 2020 r., według stanu na dzień 31 maja 2020 r. Czynności spisowe rozpoczęto w dniu 17 czerwca 2020 r. i de facto trwały one do końca 2020 r. Inwentaryzację przeprowadzono na podstawie przepisów zarządzenia Nr 11/FK/2016 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z 25 maja 2016 r. w sprawie inwentaryzacji w drodze spisu z natury, w związku z § 1 pkt 3 zarządzenia Nr 14/BAD/2020 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z 30 kwietnia 2020 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w drodze spisu z natury w 2020 r.

Czynności spisowe realizowało siedem zespołów spisowych – powołanych przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów na wniosek Przewodniczącego Komisji Inwentaryzacyjnej, a czynności zrealizowano zgodnie z § 12 zarządzenia Nr 11/FK/2016 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z 25 maja 2016 r. – zarówno przy użyciu tradycyjnych – papierowych - arkuszy spisowych, jak i czytników kodów kreskowych. Czas spisu z natury przypadł na szczególnie okres – czas pandemii koronawirusa Covid-19, co związane było z szeregiem

ograniczeń wynikających z dyspozycji prawa powszechnie obowiązującego, jak i dyspozycji kierownictwa urzędu co do zmiany trybu pracy, redukcji kontaktów między pracownikami oraz swobodnego dostępu do gmachu MF. Uwzględniając powyższe, zarówno zespoły spisowe, jak i Komisja Inwentaryzacyjna musiała dostosować realizację swoich zadań do ww. wymogów, w szczególności w związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa dla zdrowia i życia zaangażowanych w realizację czynności spisowych pracowników.

Między innymi z tych względów starano się ograniczać do niezbędnego minimum kontakty między pracownikami, wymianę dokumentów i plików z zapisanymi efektami spisu. Z tego względu, aby minimalizować wszelkie ewentualne ryzyka związane z możliwością zarażenia, zaniechano wydruków i podpisywania generowanych z systemu Softlab arkuszy spisowych.

(akta kontroli str.: 7331-7347, 7422-7495)

NIK nie kwestionuje działań podejmowanych przez Ministerstwo Finansów mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa dla zdrowia i życia zaangażowanych w realizację czynności spisowych pracowników, niemniej jednak, że w żadnym z aktów wewnętrznych nie uregulowano przyjętej w 2020 r. odmiennej praktyki w zakresie dokumentowania inwentaryzacji w drodze spisu z natury. Przekazane do kontroli dokumenty nie zawierały podstawowych danych nawet w wersji elektronicznej. W celu wywiązania się z obowiązków pracownikom można było zapewnić podpisy elektroniczne, które uznaje się za równoważne z podpisem tradycyjnym.

4. Nieterminowe rozpatrywanie wniosków w sprawie nieodpłatnego przekazania składników majątku.

W trzech przypadkach wnioski w sprawie nieodpłatnego przekazania środków trwałych zostały rozpatrzone w terminie dłuższym niż 60 dni tj. w terminie od 111 do 246 dni i dotyczyły przekazania środków trwałych o łącznej wartości księgowej brutto 111 tys. zł. W przypadku środków trwałych o wartości 11,6 tys. zł stanowiło to naruszenie § 38 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa. W przypadku środków trwałych o wartości 99,4 tys. zł stanowiło to naruszenie § 38 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa. Przedłużającą się procedurę rozpatrywania wniosków Ministerstwo Finansów uzasadniło wprowadzeniem pracy zdalnej w związku z panującą w tym czasie pandemią COVID-19.

W opinii NIK wprowadzenie odmiennego trybu pracy MF powinno zostać przygotowane w taki sposób, aby nie dezorganizować pracy jednostki.

(akta kontroli str.: 2215-2225)

5. Niepublikowanie informacji o zbędnych składnikach majątku o wartości przekraczającej 1,2 tys. zł.

Ministerstwo Finansów nie zamieściło na BIP informacji o czterech zbędnych składnikach majątku przed ich przekazaniem do IAS w Szczecinie (trzech szaf metalowych) oraz do Krajowej Szkoły Skarbowości (sprzętu komputerowego), do czego zobowiązywały przepisy § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

Z wyjaśnień Dyrektora BA, jak i Dyrektora DI wynika, że przy podejmowaniu decyzji w kwestii zagospodarowania zbędnych składników majątkowych brano

pod uwagę postanowienia § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie gospodarowania składnikami majątku, zgodnie z którym przy gospodarowaniu zbędnymi składnikami majątkowymi potrzeby jednostek administracji publicznej winny być zaspokajane w pierwszej kolejności. W związku z powyższym komisja majątkowa uznała publikowanie wykazu trzech szaf metalowych oraz sprzętu komputerowego na BIP za bezcelowe.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że niepublikowanie informacji o zbędnych składnikach majątku na stronie BIP było sprzeczne z wyżej zacytowanymi przepisami oraz rodziło wątpliwości w zakresie transparentności działań podejmowanych przez Ministerstwo Finansów. Ponadto według obecnie obowiązujących przepisów § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku należy publikować informacje o każdym zbędnym składniku majątku niezależnie od jego wartości.

(akta kontroli str. 152-154, 163-167, 1540-1555, 2226-2230)

6. Bezpodstawne przekazanie do jednostki podległej składników majątku.

W trakcie kontroli ustalono, że 22 października 2018 r. BIW wystąpiło do Dyrektora Biura Logistyki¹²³ z prośbą o rozważenie możliwości nieodpłatnego przekazania trzech szaf metalowych o łącznej wartości 8,3 tys. zł¹²⁴, przeznaczonych do przechowywania dokumentów niejawnych, zakupionych na potrzeby Wydziału Terenowego Biura Inspekcji Wewnętrznej w Szczecinie (WTBIW8) na stan majątkowy jednostki podległej MF – Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie. Dostarczenie powyższych szaf do pomieszczeń zajmowanych przez WTBIW8 nie było możliwe z uwagi na ich ciężar i związane z tym zbyt duże obciążenie stropu w zajmowanym budynku. Na mocy porozumienia zawartego pomiędzy BIW a IAS w Szczecinie, w zamian za przekazane szafy Izba zobowiązała się wyposażyć WTBIW8 w Szczecinie w szafy metalowe posiadające odpowiednie certyfikaty do przechowywania dokumentów niejawnych, których ciężar będzie dostosowany do możliwości konstrukcyjnych tamtejszego budynku.

IAS w Szczecinie pismem z dnia 3 lipca 2019 r. zwróciła się do BIW z prośbą o nieodpłatne przekazanie ww. szaf, które były na wyposażeniu WTBIW8 w Szczecinie i nie były użytkowane, więc zostały uznane za „zbędne”. W związku z otrzymanym wnioskiem BIW oraz z uwagi na fakt, iż brak było możliwości wykorzystania powyższych składników również w gmachu MF, komisja majątkowa Biura Logistyki w protokole Nr 6 z dnia 16 lipca 2019 r., zaproponowała przychylenie się do propozycji BIW i przekazanie ww. składników na potrzeby IAS w Szczecinie, powołując się w uzasadnieniu na § 38 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa. Protokołem zdawczo-odbiorczym sporządzonym w dniu 7 sierpnia 2019 r. MF przekazało ww. zbędne składniki majątku na potrzeby IAS w Szczecinie, bez obowiązku zwrotu. Zmiana związana ze środkami trwałymi została udokumentowana drukami PT – *Nieodpłatne przekazanie* z dnia 16 sierpnia 2019 r.¹²⁵, ale nie sporządzono protokołu zdawczo-odbiorczego.

W wyjaśnieniach wskazano, że przyczyną braku sporządzenia do dnia 14 lipca 2021 r. protokołu zdawczo-odbiorczego była reorganizacja, jaka miała miejsce w 2020 r. oraz zmiana na stanowisku Naczelnika Wydziału Terenowego,

¹²³ Obecnie Biuro Administracyjne (Regulamin organizacyjny Ministerstwa Finansów).

¹²⁴ Nr inwentarzone: MF-8-808-24-00370, MF-8-808-24-00371, MF-8-808-24-00033.

¹²⁵ Nr 94/2019/ST, nr 76/2019/WYP oraz 77/2019/WYP.

jak również wpływ na ww. niedopatrzenie miała pandemia COVID-19, która wymusiła na kadrze kierowniczej BIW skupienie się na zabezpieczeniu zdrowia funkcjonariuszy w celu realizacji zadań regulaminowych, za które odpowiada BIW.

Nadto ustalono, że IAS w Szczecinie z chwilą przejęcia trzech szaf metalowych od MF, tj. 16 sierpnia 2019 r. nie posiadała na stanie majątkowym szaf, które miały być przekazane do MF. Dyrektor Biura Inspekcji Wewnętrznej wyjaśnił, że „(...) szafy dla WTBIW8 zostały zakupione przez IAS w Szczecinie dopiero w 2020 r. (przyjęcie składników majątku na stan IAS w Szczecinie nastąpiło w dniu 4 sierpnia 2020 r.) po zgłoszeniu potrzeby przez Naczelnika wydziału, w związku ze zwiększeniem się ilości dokumentów niejawnych przetwarzanych przez funkcjonariuszy wydziału. W latach poprzednich ze względu na mniejszą ilość, dokumenty były przechowywane w Kancelarii Tajnej; szafy zostały zakupione specjalnie na potrzeby Wydziału Terenowego BIW w Szczecinie¹²⁶”.

Dopiero w trakcie kontroli NIK, BIW pismem z dnia 19 lipca 2021 r.¹²⁷ wystąpiło do IAS w Szczecinie z prośbą o nieodpłatne przekazanie MF (na potrzeby WTBIW8) dwóch szaf metalowych. Protokołem zdawczo-odbiorczym sporządzonym w dniu 23 lipca 2021 r. przekazano „zbędne” dla IAS w Szczecinie składniki majątkowe na potrzeby WTBIW8 o łącznej wartości 7,9 tys. zł. Zmiana związana ze środkami trwałymi została udokumentowana drukami PT – *Nieodpłatne przekazanie* z dnia 23 lipca 2021 r.¹²⁸.

W ocenie NIK opisane powyżej działanie BIW nie znajduje podstawy prawnej w przepisach rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku, które dopuszcza przekazanie jednostce sektora finansów publicznych wyłącznie składników rzeczowych majątku ruchomego zakwalifikowanych do majątku zbędnego lub zużytego. Zdaniem NIK nieodpłatne przekazanie składników majątku nie dotyczyło składników zbędnych, a niewłaściwie zakupionych przez MF i przez to nieużytecznych. Ministerstwo Finansów nie rozpoznało należycie potrzeb co doprowadziło do zakupu wyposażenia niespełniającego warunków eksploatacyjnych siedziby WTBIW8. NIK zwraca uwagę, że przy dokonywaniu kolejnych zamówień na zakup sprzętu lub wyposażenia konieczne jest przeprowadzenie szczegółowej analizy potrzeb, z uwzględnieniem parametrów przedmiotu zamówienia, aby zapobiec takim sytuacjom w przyszłości.

(akta kontroli str.: 1362-1364, 1365-1374, 1442-1478)

OCENA CZĄSTKOWA

Ustalenia kontroli w zakresie inwentaryzacji środków trwałych oraz wnip wskazują na nieprawidłowość dotyczącą częstotliwości przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych, które nie znajdowały się przez cały czas na terenie strzeżonym. Inwentaryzacja pomimo, że została rozliczona zgodnie z protokołem z dnia 7 stycznia 2020 r. Komisji Inwentaryzacyjnej z wynikami rozliczeń okresowej inwentaryzacji składników majątku Ministerstwa Finansów przeprowadzonej według stanu na dzień 31 maja 2020 r., nie została właściwie udokumentowana. W świetle przedstawionych w obszarze wydatkowania środków na inwestycje ustaleń, poważne wątpliwości budzi również rzetelność przeprowadzenia spisu z natury.

Oględziny przeprowadzone w magazynie materiałów biurowych wskazują na nierzetelne prowadzenie gospodarki magazynowej, która nie pozwalała na prawidłowe ustalenie faktycznego stanu materiałów biurowych. Stwierdzono przypadek wydania materiałów z magazynu bez uprzedniego złożenia

¹²⁶ Szafy pancerne: PAC-3201-809/17091-W oraz PAC-3201-809/17092-W przyjęte na stan majątkowy IAS w Szczecinie na podstawie dokumentu OT – *Przyjęcie składników majątku na stan* w dniu 4 sierpnia 2020 r.

¹²⁷ Znak: BIW1.K2316.4.2021. Szafy pancerne PAC: 3201-809/17091-W oraz 3201-809/17092-W.

¹²⁸ Nr PT nr 248/2021.

zapotrzebowania przez komórkę organizacyjną MF oraz przechowywanie materiałów, które na podstawie dokumentu zostały już wydane komórce organizacyjnej.

Większość ocen przydatności poszczególnych składników i decyzje dotyczące ich dalszego zagospodarowania nie budzą zastrzeżeń NIK. Postępowania przetargowe dotyczące sprzedaży mienia ruchomego przeprowadzono zgodnie z przepisami rozporządzenia. Nieprawidłowości stwierdzone w zakresie przestrzegania zasad gospodarowania składnikami majątku MF były istotne, ale ich skala była incydentalna.

Uwagę zwraca również powtarzające się w wyjaśnieniach składanych przez dyrektorów poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów wskazywanie świadczenia pracy w formie zdalnej, jako przyczyny opóźnień w podejmowaniu działań lub zaniechaniu ich podjęcia. NIK oczywiście dostrzega szczególną sytuację związaną z wprowadzonym na początku 2020 r. stanem epidemicznym, zwraca jednak uwagę, że po pierwsze samo nasilenie stanu pandemii jak i obowiązujących obostrzeń nie były w całym badanym okresie jednakowe. Po drugie forma świadczenia pracy nie powinna powodować problemów z wywiązywaniem się z obowiązków nałożonych na pracowników i samą jednostkę.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | <ol style="list-style-type: none">1. Z uwagi na skalę i wagę stwierdzonych nieprawidłowości we wszystkich obszarach kontroli Ministerstwo Finansów powinno podjąć działania w zakresie wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze planowania wydatków inwestycyjnych, ich wydatkowania oraz zarządzania majątkiem Ministerstwa Finansów.2. NIK dostrzega konieczność podjęcia działań zmierzających do opracowania kompleksowej koncepcji zarządzania strukturą informatyczną pozostającą w użytkowaniu Ministerstwa.3. NIK uważa za zasadne planowanie wydatków inwestycyjnych przez Ministerstwo Finansów w perspektywie wieloletniej z uwzględnieniem planowanych na ten okres remontów. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Rzetelne planowanie środków na wydatki majątkowe Centrali Ministerstwa Finansów, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb i możliwości ich realizacji w danym roku.2. Wnioskowanie o blokowanie planowanych wydatków budżetowych niezwłocznie po powzięciu informacji, że dany wydatek nie będzie realizowany.3. Dokumentowanie szacowania planowanej wartości wydatków na etapie ich zgłaszania do planu rzeczowo-finansowego Centrali Ministerstwa Finansów.4. Niedokonywanie zakupów na rzecz innych jednostek budżetowych, w szczególności dysponentów podległych Ministrowi Finansów.5. Zapewnienie trwałości zapisów ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych prowadzonej w systemie finansowo-księgowym. |

6. Wprowadzenie w wewnętrznych procedurach pojęcia daty przyjęcia do użytkowania składnika majątku oraz wskazania w jakim terminie komórka merytoryczna odpowiedzialna za zakup składnika majątku powinna przekazać komplet dokumentów do komórki odpowiedzialnej za ewidencję mienia w Ministerstwie Finansów.
7. Prowadzenie ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych na bieżąco oraz w sposób umożliwiający identyfikację każdej części składowej majątku przez oznaczenie miejsc ich użytkowania i osób za nie odpowiedzialnych. W przypadku składników majątku składających się z wielu elementów, a oznaczonych w ewidencji składników majątku jednym numerem inwentarzowym wskazane byłoby prowadzenie ewidencji pomocniczej umożliwiającej identyfikację poszczególnych składowych.
8. Bieżące informowanie komórki odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji mienia Ministerstwa Finansów o wszystkich zmianach stanu środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, jakie zaistniały w komórkach organizacyjnych Ministerstwa Finansów gospodarujących składnikami majątku.
9. Oznaczanie numerami inwentarzowymi każdego składnika majątku Ministerstwa Finansów.
10. Przeprowadzanie inwentaryzacji środków trwałych, które nie znajdują się przez cały czas na terenie strzeżonym na ostatni dzień każdego roku obrotowego.
11. Rzetelnie dokumentowanie inwentaryzacji przeprowadzanej w drodze spisu z natury.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 17 listopada 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

/-/

Zmian w wystąpieniu dokonał:

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz