



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.001.13.2023

Pani  
Beata Daszyńska-Muzyczka  
Prezes Zarządu  
Banku Gospodarstwa Krajowego  
Bank Gospodarstwa Krajowego  
Al. Jerozolimskie 7  
00-950 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – Bankowa obsługa budżetu państwa w 2022 r.  
przez Bank Gospodarstwa Krajowego

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Bank Gospodarstwa Krajowego, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Daszyńska-Muzyczka, Prezes Zarządu od 9 grudnia 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/87/2022 z 30 grudnia 2022 r.</li><li>2. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/22/2023 z 8 lutego 2023 r.</li><li>3. Joanna Haus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/21/2023 z 20 stycznia 2023 r.</li></ol> <p>(akta kontroli: tom I str. 1-6)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK lub Bank) zadań związanych z obsługą bankową budżetu państwa w 2022 r., prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych dla części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa*, a także analiza informacji finansowych o funduszach obsługiwanych przez BGK.

Ocenie podlegały w szczególności:

- obsługa rachunków bankowych, o których mowa w art. 196 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>, w zakresie działań dotyczących konsolidacji finansów publicznych i środków przyjętych w depozyty sądowe oraz sumy depozytowe powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury<sup>3</sup>;
- obsługa bankowa dochodów i płatności z budżetu środków europejskich w ramach rachunków bankowych otwartych na podstawie umów zawartych z ministrem właściwym do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych (dalej: Minister Finansów);
- obsługa płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów z udziałem środków europejskich, na podstawie umów zawartych z dysponentami części budżetowych;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych, a także prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz

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

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

<sup>3</sup> Od 1 stycznia 2022 r. na podstawie art. 53a § 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247, ze zm.) sumy depozytowe powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury uzyskane w związku z postępowaniami prowadzonymi lub nadzorowanymi w prokuraturach rejonowych są gromadzone na rachunkach depozytowych Ministra Finansów, o których mowa w art. 83a ust. 1 ufp.

związanych z nimi należności i zobowiązań dla części 79 budżetu państwa  
*Obsługa długu Skarbu Państwa.*

- Zakres kontroli
- Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:
- badania prawidłowości zakładania depozytów terminowych i depozytów *overnight* oraz naliczania odsetek;
  - analizy ewidencji księgowej prowadzonej dla Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie oraz Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie w zakresie depozytów sądowych;
  - analizy sposobu wykonywania dyspozycji Ministra Finansów dotyczących przelewów środków z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których dokonywane były płatności w ramach budżetu środków europejskich;
  - weryfikacji zapotrzebowań na środki składane przez Bank do Ministra Finansów;
  - analizy zapotrzebowań na środki w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów z udziałem środków europejskich i faktycznego poziomu wydatków zrealizowanych przez Bank;
  - przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa* oraz szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych;
  - badania prawidłowości sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych dla części 79 budżetu państwa.

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

### III. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie obsługę przez BGK w 2022 r. rachunków bankowych związanych z konsolidacją finansów publicznych, dochodami i płatnościami z budżetu środków europejskich oraz płatnościami z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów z udziałem środków europejskich. NIK ocenia pozytywnie także prowadzenie przez BGK w 2022 r. ewidencji księgowej i sprawozdawczość dla części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa.*

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Bank realizował zadania związane z prowadzeniem bankowej obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich zgodnie z przepisami ufp, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>4</sup>, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności<sup>5</sup> oraz postanowieniami umów zawartych z Ministrem Finansów i dysponentami części budżetowych na prowadzenie rachunków bankowych. Prawidłowo i terminowo wykonywał obowiązki związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie w ramach konsolidacji finansów publicznych oraz ich zwrotem, a także z obsługą depozytów sądowych i prokuratorskich. Bezzwłocznie realizował polecenia przelewów środków z rachunku

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2081, ze zm., dalej: rozporządzenie MF w sprawie płatności ze środków UE.

dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których były dokonywane płatności, oraz środków z rachunku budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów z udziałem środków europejskich.

Sprawozdania części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa* były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kontrola ewidencji księgowej wykazała, że sporządzone przez BGK sprawozdania dla części 79 prezentują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań we wskazanej części budżetu państwa.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR 1. Obsługa rachunków bankowych w zakresie środków przekazanych Ministrowi Finansów w depozyt i zarządzanie, rachunków specjalnych i sprzedaż walut obcych

Opis stanu faktycznego

Na podstawie przepisów upf, rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie<sup>7</sup> BGK obsługiwał rachunki Ministra Finansów, jednostek sektora finansów publicznych, a także podmiotów niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych na podstawie art. 48 ust. 1 i 2, art. 78b ust. 2 oraz art. 78d wyżej wymienionej ustawy. Szczegółowe zasady prowadzenia przez BGK rachunków bankowych były określone w umowach zawartych z Ministrem Finansów i ww. jednostkami objętymi mechanizmem przekazywania wolnych środków Ministrowi Finansów.

W 2022 r. mechanizmem tym (konsolidacja) objęto 434 jednostki (tj. o 16 więcej niż w roku poprzednim). Bank prowadził dla tych jednostek 2733 rachunki bankowe do gromadzenia wolnych środków, przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. Ponadto na koniec 2022 r. w BGK prowadzono 846 rachunków depozytowych w złotych i 3110 w walutach obcych dla 282 sądów: rejonowych, okręgowych, apelacyjnych i wojskowych oraz 116 rachunków depozytowych w złotych dla 58 prokuratur.

(akta kontroli: tom I str. 17-19, 37-50, 82-86)

Na koniec 2022 r. Minister Finansów posiadał na rachunkach służących konsolidacji wolnych środków i na rachunkach depozytowych sądów i prokuratur łącznie 131 278,9 mln zł, tj. o 4,8% więcej niż na koniec 2021 r. Na kwotę tę złożyły się środki przyjęte w depozyty terminowe w wysokości 54 552,6 mln zł, depozyty *overnight*<sup>8</sup> – 66 918,7 mln zł oraz środki na rachunkach depozytowych O/N sądów – 8511,6 mln zł i prokuratur 1296 mln zł.

<sup>6</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 1864, dalej: rozporządzenie MF w sprawie wolnych środków.

<sup>8</sup> Depozyt *overnight* – depozyt otwierany na koniec każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia posiadacza rachunku dla banku i zwracany na początku następnego dnia roboczego (dalej: O/N).

Średni stan dzienny w roku środków przekazanych w depozyt *overnight* w 2022 r. wyniósł 50 295,9 mln zł, a średni stan dzienny depozytów terminowych w 2022 r. wyniósł 72 364,8 mln zł<sup>9</sup>.

Podmioty zobowiązane w 2022 r. przekazały Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie terminowe środki finansowe w formie 5840 lokat, w tym 5195 depozytów z terminem zapadalności w 2022 r.

W związku z konsolidacją finansów publicznych oraz zarządzaniem depozytami sądów i prokuratur Bank w 2022 r. naliczył i wypłacił w imieniu Ministra Finansów odsetki w wysokości 4823,1 mln zł, tj. o 3644,7% wyższe niż w 2021 r. Było to spowodowane znacznie wyższym oprocentowaniem depozytów w odniesieniu do 2021 r. Na odsetki w 2022 r. złożyły się odsetki w kwocie 2256 mln zł z tytułu 5848 zakończonych w 2022 r. lokat terminowych, oprocentowania środków przyjętych w depozyty lub zarządzanie O/N w kwocie 2116,8 mln zł oraz depozytów O/N sądów – 390,1 mln zł i prokuratur 60,2 mln zł.

W 2022 r. 14 instytucji dokonało wcześniejszego rozwiązania 103 depozytów terminowych i środków przyjętych w zarządzanie terminowe przez BGK na łączną kwotę 25 028,9 mln zł, co skutkowało niewypłaceniem odsetek od zdeponowanych kwot tym jednostkom. W przypadku dochowania przez te podmioty terminów, na jakie pierwotnie zostały zdeponowane ich wolne środki, Bank wypłaciłby odsetki w łącznej wysokości 479,4 mln zł. Największe kwotowo depozyty dotyczyły: Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (o wartości 6 mld zł) – depozyt rozwiązano dwa dni przed terminem jego zakończenia – odsetki za pełny okres utrzymania depozytu wyniosłyby – 31,9 mln zł, Funduszu Pracy, którego trzy depozyty (o wartości 5 mld zł, 3 mld zł i 2 mld zł) zdeponowane na okres jednego roku zostały zerwane po 175 dniach – łączne odsetki w pełnym okresie utrzymania depozytu wyniosłyby 257,3 mln zł.

W 2022 r. nie wystąpiły przypadki odrzucenia zleceń założenia depozytów dla klientów BGK, jak również opóźnień realizacji tych zleceń, spowodowanych awarią systemu BGK24.

(akta kontroli: tom I str. 51-53, 58)

Kontrola prawidłowości obsługi przez BGK trzech losowo wybranych lokat terminowych jednostek przekazujących wolne środki Ministrowi Finansów na łączną kwotę 16 115,7 mln zł oraz pięciu największych depozytów O/N na łączną kwotę 59 447,9 mln zł wykazała, że BGK zakładał i zwracał środki z zakończonych lokat zgodnie z zasadami określonymi w ufp oraz rozporządzeniu MF w sprawie wolnych środków. W zbadanej próbie odsetki zostały naliczone prawidłowo i wyniosły dla depozytów terminowych 186,2 mln zł, a depozytów O/N – 19,1 mln zł.

Kontrola pięciu depozytów złotych wybranych z bazy rachunków depozytowych Ministra Finansów w BGK wykazała, że odsetki od środków złożonych na tych rachunkach były naliczane w wysokościach wynikających z art. 83a ust. 3 ufp oraz zgodnie z postanowieniami zawartych umów.

Na podstawie ustaleń dotyczących rachunków depozytowych Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza i Sądu Okręgowego Warszawa-Praga<sup>10</sup> stwierdzono, że BGK dla rachunków depozytowych sądów prowadził oddzielne rachunki bankowe wraz z ewidencją analityczną operacji na tych rachunkach. Bank dziennie naliczał odsetki

<sup>9</sup> Uwzględniono depozyty O/N i terminowe założone w 2021 r., a kończące się w 2022 r. oraz takie, które zostały założone w 2022 r., a termin ich zakończenia przypada w 2023 r.

<sup>10</sup> Ewidencję księgową Banku dotyczącą depozytów sądów porównano z otrzymanymi z sądów, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, kopiami dokumentów i wyjaśnieniami w zakresie depozytów założonych w Banku.

oraz okresowo kapitalizację odsetek należnych z tytułu środków zgromadzonych na każdym rachunku bankowym. Centralny system informatyczny BGK zapewniał możliwość pozyskiwania informacji w zakresie operacji przeprowadzanych na rachunkach bankowych.

(akta kontroli: tom I str. 76-86)

W ramach obsługi rachunków specjalnych<sup>11</sup> BGK otworzył w 2022 r. 149 rachunków depozytów terminowych na kwotę 2103,2 mld zł, od których naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 1916,2 mln zł. Bank otworzył także 375<sup>12</sup> rachunków depozytów O/N na kwotę 1027,5 mld zł, od których naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w wysokości 201,8 mln zł.

Na podstawie umowy rachunków bankowych i innych usług, zawartej 9 czerwca 2017 r. pomiędzy BGK a Ministrem Rozwoju i Finansów, Minister Finansów założył w BGK w 2022 r. trzy depozyty terminowe na łączną kwotę 49,5 mln dolarów amerykańskich (odsetki od tych depozytów wyniosły 80,7 tys. dolarów amerykańskich). Odsetki zostały prawidłowo naliczone i przekazane na rachunek Ministra Finansów.

Na zlecenie Ministra Finansów w 2022 r. BGK przeprowadził 272 transakcje sprzedaży walut obcych na łączną kwotę 7415 mln euro.

(akta kontroli: tom I str. 35, 36, 82-86)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie obsługę zbadanych rachunków przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Były one prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz postanowieniami umów.

OBSZAR

## **2. Bankowa obsługa rachunków bankowych dochodów i płatności z budżetu środków europejskich**

Opis stanu  
faktycznego

Bankową obsługę dochodów i płatności z budżetu środków europejskich BGK prowadził na podstawie przepisów ufp oraz rozporządzenia MF w sprawie płatności ze środków UE. Szczegółowe zasady tej obsługi były określone w umowach zawartych z Ministrem Finansów.

W 2022 r. na rachunku dochodów budżetu środków europejskich w BGK zostały zgromadzone środki w kwocie 72 716,3 mln zł<sup>13</sup>, tj. o wartości 1,1% niższej niż w 2021 r. W ciągu roku zostały one przekazane na rachunki płatności, w tym na rachunek płatności Perspektywy Finansowej (dalej: PF) 2007-2013 – 3,9 mln zł, PF 2014-2020 – 50 863,6 mln zł, rachunek płatności WPR i rachunek obsługi deficytu – 20 742 mln zł<sup>14</sup>.

Zgodnie z umową<sup>15</sup> BGK na koniec każdego dnia operacyjnego powinien inwestować wolne środki skumulowane na tym rachunku<sup>16</sup>, ale w 2022 r. nie realizowano takich

<sup>11</sup> Umowa z 21 maja 2004 r. w sprawie prowadzenia rachunków bankowych specjalnych oraz zawierania transakcji warunkowych w zakresie prowadzenia rachunków lokat terminowych, zawierania transakcji typu REPO i sell-buy-back.

<sup>12</sup> Zostały uwzględnione dwie lokaty O/N z datą zapadalności 4 stycznia 2023 r. na kwotę 4800 mln zł, z kwotą odsetek 0,5 mln zł.

<sup>13</sup> W 2021 r. zgromadzone były środki w wysokości 73 548 mln zł.

<sup>14</sup> Pozostała kwota 1106,8 mln zł została przekazana na rachunek przychodów budżetu państwa.

<sup>15</sup> Umowa zawarta 31 grudnia 2009 r. pomiędzy Ministrem Finansów a BGK dotycząca rachunku bankowego pomocniczego w złotych do obsługi finansowej dochodów budżetu środków europejskich.

<sup>16</sup> Uwzględniając warunek, że saldo środków na koniec dnia operacyjnego nie mogło być niższe od 100 tys. zł.

operacji, ponieważ na koniec każdego dnia operacyjnego występowały stany zerowe tego rachunku.

Kontrola prawidłowości realizacji pięciu największych kwotowo dyspozycji polecenia przelewu środków złożonych przez Ministra Finansów w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 16 marca 2022 r. wykazała, że BGK bezzwłocznie realizował przelewy z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których były dokonywane płatności na rzecz beneficjentów.

(akta kontroli: tom I str. 82-86)

Na koniec 2022 r. do składania zleceń płatności w BGK było upoważnionych 360 instytucji w ramach PF 2007-2013 oraz 463 w ramach PF 2014-2020. W 2022 r. Bank nadał uprawnienia do korzystania z systemu BGK-Zlecenia dziesięciu nowym instytucjom.

W 2022 r. złożono 90 798 zleceń płatności na kwotę 51 916,4 mln zł, w tym 395 zleceń na 206,4 mln zł, z terminem płatności przypadającym na 2023 r.

Zrealizowano 90 811 zleceń płatności<sup>17</sup> na kwotę 51 890,9 mln zł, z tego 39 228 zleceń dotyczyło refundacji kosztów poniesionych przez beneficjentów w wysokości 26 106,7 mln zł oraz 1818 zleceń refundacji kosztów związanych z COVID-19 w kwocie 446,2 mln zł. oraz 48 521 zleceń wypłaty zaliczek w kwocie 23 271,7 mln zł i 1244 zleceń wypłaty zaliczek na koszty związane z COVID-19 na kwotę 2066,2 mln zł.

Kontrola prawidłowości realizacji zleceń płatności (10 największych kwotowo zleceń na kwotę 3670 mln zł, stanowiących 7,1% łącznej wartości zleceń zrealizowanych w 2022 r.) wykazała, że płatności wykonane były w kwotach wskazanych w zleceniach i w terminach określonych przez Ministra Finansów.

Instytucje upoważnione do składania zleceń płatności dokonały w 2022 r. w formie elektronicznej 471 korekt złożonych zleceń (w 2021 r. 817 korekt), anulowały 211 zleceń na łączną kwotę 62,3 mln zł oraz złożyły 315 wniosków o korektę zwrotów. W 2022 r. instytucje dokonały zwrotów płatności ze środków europejskich (bez WPR) na łączną kwotę 2733,1 mln zł, w tym 2683 mln zł stanowiły zwroty dokonane w ramach PF 2014-2021. Na koniec grudnia 2022 r. do wyjaśnienia pozostawały zwroty na kwotę 25,4 mln zł (na koniec 2021 r. – 38,5 mln zł). Ostatnie zwroty w ramach PF 2007-2013 i PF 2014-2021 wyjaśnione zostały przez Bank 12 stycznia 2023 r.

Bank wywiązywał się w 2022 r. z obowiązków informacyjnych, wynikających z przepisów rozporządzenia MF w sprawie płatności ze środków UE. Informacje o dokonanych płatnościach były udostępniane instytucjom i dysponentom części budżetowych zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia.

(akta kontroli: tom I str. 34, 60-66)

Finansowanie przez Ministra Finansów zleceń płatności odbywało się na podstawie składanych przez Bank zapotrzebowań. Środki były przekazywane na rachunek płatności zgodnie z terminarzem płatności dla środków europejskich.

Kontrola pięciu największych kwotowo zapotrzebowań Banku na środki finansowe, wybranych w poszczególnych miesiącach z okresu sierpień-grudzień 2021 r., wykazała, że wnioskowane kwoty wynikały ze zgromadzonych w danym okresie zleceń płatności oraz uwzględniały stany środków zgromadzonych na rachunkach

<sup>17</sup> Łącznie ze zleceniami złożonymi w 2021 r.

płatności<sup>18</sup>, tj. stan zwrotów należności głównych dokonanych przez beneficjentów (wyjaśnionych) oraz zlecenia anulowane.

(akta kontroli: tom I str. 17-19)

BGK w 2022 r. zrealizował dodatkowe płatności poza ustalonym terminarzem. W ramach PF 2007-2013 były to cztery zlecenia na kwotę 3,9 mln zł, a w ramach PF 2014-2020 – 3579 zleceń na kwotę 7230,9 mln zł. Z tych płatności kontrolą objęto pięć losowo wybranych, zostały one wykonane zgodnie ze złożonymi zleceniami.

BGK wywiązywał się z obowiązku przekazywania informacji o dokonanych płatnościach instytucjom, dysponentom części budżetu państwa oraz Ministrowi Finansów.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadań związanych z bankową obsługą dochodów i płatności z budżetu środków europejskich.

OBSZAR

### **3. Obsługa płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich**

Opis stanu  
faktycznego

W 2022 r. obowiązywało pięć umów na krajowe współfinansowanie, zawartych przez BGK z Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej, Ministrem Zdrowia, Ministrem Klimatu i Środowiska oraz Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej (dwie umowy). W związku z realizacją programów operacyjnych finansowanych z udziałem środków europejskich w 2022 r. instytucje upoważnione złożyły 893 zleceń płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania na łączną kwotę 81,6 mln zł.

Kontrola pięciu największych kwotowo zleceń płatności zrealizowanych w 2022 r. na łączną kwotę 20,9 mln zł wykazała, że były one wykonane zgodnie z dyspozycjami dysponentów i zapisami zawartych umów.

Na rachunkach prowadzonych przez BGK w ramach współfinansowania krajowego gromadzono środki niezbędne do realizacji zleceń płatności.

(akta kontroli: tom I str. 17-19, 82-86)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadań związanych z obsługą bankową płatności budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich.

OBSZAR

### **4. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe części 79 budżetu państwa**

#### **4.1. Sprawozdania**

Opis stanu  
faktycznego

BGK prowadził ewidencję księgową oraz sporządzał sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych dla części 79 budżetu państwa

<sup>18</sup> Stan środków zgromadzonych na rachunkach płatności wynikał ze zwrotów należności dokonanych przez beneficjentów oraz z anulowanych zleceń.



Obsługa długu Skarbu Państwa za 2022 r. na podstawie umowy zawartej 21 grudnia 2015 r. z Ministrem Finansów w sprawie powierzenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego prowadzenia obsługi bankowej oraz ewidencji księgowej wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2022 r. przez dysponenta części 79:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28).

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

Kwoty wykazane w sprawozdaniach dysponenta części 79 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewnił w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań.

Wskazane powyżej sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

## 4.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

BGK zobowiązał się do prowadzenia ewidencji księgowej zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra Finansów, dotyczącymi części 79 budżetu państwa. Zasady rachunkowości części 79 zostały określone w *Zasadach (polityce) rachunkowości* wprowadzonych w życie zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2022 r.<sup>19</sup>

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 79 przeprowadzono na próbie 72 zapisów księgowych o łącznej wartości 29 065 199,4 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. Analizą objęto ponadto prawidłowość naliczeń i zapisów księgowych w odniesieniu do 12 sald zobowiązań długoterminowych oraz należności, według stanu na 31 grudnia 2022 r., o łącznej wartości 532 839,2 tys. zł, wybranych w sposób celowy<sup>20</sup>. Badanie wykazało, że kwoty zobowiązań oraz należności zostały prawidłowo ujęte w księgach części 79.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi

<sup>19</sup> Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2022 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 Finansów* (Dz. Urz. MF z 2022 r. poz.127).

<sup>20</sup> Doboru dokonano na podstawie przeglądu analitycznego sprawozdań budżetowych, wybierając m.in. niebadane przez NIK w latach poprzednich tytuły zobowiązań i należności części 79, według stanu na 31 grudnia 2022 r.

należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 79 prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli: tom I str. 99-242)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych części 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*, a także prowadzenie ewidencji księgowej tej części.

OBSZAR

## 5. Fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego

Opis stanu  
faktycznego

W 2022 r. Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach działalności zleconej prowadził obsługę 20 funduszy powołanych, powierzonych lub przekazanych do obsługi przez BGK na podstawie odrębnych ustaw.

Fundusze nie posiadają osobowości prawnej, a zakres zadań, za które odpowiada BGK oraz podmioty uprawnione do dysponowania środkami funduszy, został uregulowany w ustawach powołujących te fundusze. Aktywa i zobowiązania tych funduszy nie były wykazywane w bilansie BGK i były osobno prezentowane w sprawozdaniach finansowych.

Fundusze tworzone są od 25 lat. Pierwszy fundusz utworzono już w 1998 r. – Fundusz Kredytów Studenckich<sup>21</sup>, a kolejny – Fundusz Termomodernizacji i Remontów w 1999 r.<sup>22</sup> Cztery kolejne fundusze utworzono w latach 2002-2006 (Fundusz Dopłat w 2003 r., Fundusz Żeglugi Śródlądowej w 2003 r., Krajowy Fundusz Drogowy w 2004 r., Fundusz Kolejowy w 2006 r.). Trzy następne fundusze utworzono w latach 2015-2019 (Fundusz Wsparcia Kredytobiorców w 2015 r., Krajowy Fundusz Gwarancyjny w 2018 r., Fundusz Polskiej Nauki w 2019 r.). W latach 2020-2022 utworzono 11 funduszy.

Podstawowym celem czterech funduszy utworzonych w 2020 r. było zapewnienie środków finansowych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19, a także na programy osłonowe dla polskich firm i gospodarstw domowych mające na celu niwelowanie skutków epidemii COVID-19 (Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Turystyczny Fundusz Zwrotów, Fundusz Gwarancji Płynnościowych, Fundusz Dopłat do Oprocentowania).

W 2021 r. utworzono cztery fundusze, z których dwa dotyczyły obszaru rozwoju mieszkalnictwa, tj. Rządowy Fundusz Mieszkaniowy i Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, a kolejnymi były Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji oraz Fundusz Kredytowania Studiów Medycznych. BGK w 2022 r. podpisał umowy z dysponentami Rządowego Funduszu Mieszkaniowego i Funduszu Kredytowania Studiów Medycznych w zakresie ich obsługi. W 2022 r. nastąpiło również pierwsze ich zasilenie.

W 2022 r. utworzono trzy nowe fundusze, tj. Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Fundusz Pomocy, Fundusz Gwarancji Kryzysowych.

<sup>21</sup> Fundusz Kredytów Studenckich do 31 grudnia 2018 r. funkcjonował pod nazwą Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich.

<sup>22</sup> Fundusz Termomodernizacji i Remontów do 16 marca 2009 r. funkcjonował pod nazwą Fundusz Termomodernizacji.

Dnia 31 sierpnia 2022 r. zlikwidowano Fundusz Dopłat do Oprocentowania<sup>23</sup> powołany w celu wypłaty dopłat do oprocentowania kredytów obrotowych udzielonych przedsiębiorcom oraz podmiotom z sektora produkcji podstawowej produktów rolnych, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych, wynikających z epidemii COVID-19. Z uwagi na zrealizowanie przez BGK w lipcu 2022 r. ostatniej dopłaty, środki Funduszu Dopłat do Oprocentowania zostały rozliczone, a niewykorzystane w wysokości 38,5 mln zł zostały przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa wskazany przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

Na podstawie danych pozyskanych z BGK o stanach środków funduszy na koniec 2021 r. oraz o wpływach i wydatkach funduszy zrealizowanych w 2022 r. (w ujęciu kasowym) ustalono, że na koniec 2021 r. stan wolnych środków na rachunkach piętnastu funduszy<sup>24</sup> wyniósł 32 396 mln zł.

Zadłużenie funduszy na koniec 2021 r. wyniosło ogółem 197 756 mln zł i wynikało z zadłużenia dwóch funduszy, tj. Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 140 495,5 mln zł z tytułu sprzedanych przez BGK na rzecz funduszu obligacji oraz Krajowego Funduszu Drogowego w kwocie 57 260,5 mln zł, wynikającego m.in. z zaciągniętych kredytów o wartości 37 969,1 mln zł oraz sprzedaży obligacji na rzecz tego funduszu w wysokości 19 248,5 mln zł.

Na koniec 2021 r. fundusze obsługiwane przez BGK posiadały w swoich aktywach obligacje skarbowe o wartości 3037,4 mln zł, w tym Fundusz Kolejowy o wartości 2075,8 mln zł, Fundusz Wsparcia Kredytobiorców – 341,3 mln zł, Krajowy Fundusz Drogowy – 284,3 mln zł.

Łączne wpływy funduszy w 2022 r. wyniosły 102 039,3 mln zł<sup>25</sup>. Głównymi źródłami zasilenia rachunków funduszy były m.in.:

1. Wpływy uzyskane z tytułu zasileń ustawowych w wysokości 36 928,5 mln zł, w tym m.in.:
  - przekazanie wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego Funduszowi Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 9581,3 mln zł,
  - zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 środkami pochodzącymi z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w kwocie 9027,4 mln zł.
2. Wpływy ze sprzedaży obligacji przez BGK o wartości nominalnej 20 965,2 mln zł na rzecz trzech funduszy, które otrzymały z tego tytułu środki w wysokości 19 027,6 mln zł (wartość według kapitału):
  - Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 7761,1 mln zł (wartość nominalna emisji 9633,9 mln zł),
  - Funduszu Pomocy – 6170,2 mln zł (nominał 6172,3 mln zł),
  - Krajowego Funduszu Drogowego – 5096,3 mln zł (nominał 5158,9 mln zł).
3. Przyznane kredyty w kwocie ogółem 16 047,4 mln zł na rzecz dwóch funduszy w wysokości:

<sup>23</sup> Fundusz został zlikwidowany na podstawie art. 12 ust. 10 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2141).

<sup>24</sup> Stan bez środków na rachunkach funduszy utworzonych w 2022 r., tj. Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Gwarancji Kryzysowych, a także środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa i Funduszu Dopłat.

<sup>25</sup> Stan bez wpływów Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa i Funduszu Dopłat.

- Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – 9909,1 mln zł,
  - Krajowy Fundusz Drogowy – 6138,3 mln zł.
4. Wpłaty z budżetu państwa w łącznej wysokości 14 054,9 mln zł, w tym przekazanych:
    - Funduszowi Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 11 674,1 mln zł,
    - Funduszowi Pomocy w łącznej kwocie 2307,3 mln zł.
  5. Środki przekazane z innych jednostek sektora finansów publicznych w łącznej kwocie 13 620,8 mln zł na rachunki trzech funduszy:
    - Funduszu Pomocy łącznie – 7800 mln zł – Minister Rodziny i Polityki Społecznej, Minister Zdrowia, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
    - Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 4990,1 mln zł – Minister Obrony Narodowej w związku z likwidacją państwowego funduszu celowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych;
    - Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 800 mln zł – Minister Klimatu i Środowiska ze środków Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny.
  6. Środki przekazane z Turystycznego Funduszu Zwrotów na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 28,4 mln zł.

Operacjami zasilającymi rachunki funduszy było ponadto<sup>26</sup> przekazanie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na rachunek Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa środków w wysokości 300 mln zł, a także nieodpłatne otrzymanie obligacji skarbowych przez Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa o wartości nominalnej 900 mln zł, z tytułu których fundusz uzyskał środki w wysokości 787,7 mln zł.

Wykorzystanie środków z tych rachunków stanowiło wydatki funduszy. W 2022 r. pobrano z funduszy środki w kwocie ogółem 104 940 mln zł<sup>27</sup>.

1. Według informacji przekazanych przez BGK fundusze na realizację własnych zadań i celów wydatkowały środki w wysokości 93 413,2 mln zł<sup>28</sup>, w tym:
  - Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – 43 199,5 mln zł,
  - Krajowy Fundusz Drogowy – 15 373,5 mln zł,
  - Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – 14 495,9 mln zł,
  - Fundusz Pomocy – 13 879,6 mln zł.
2. Kolejną istotną pozycję wydatków funduszy stanowiły wydatki na obsługę ich zadłużenia. Wyniosły one 11 407,1 mln zł i zostały poniesione głównie na obsługę zadłużenia:
  - Krajowego Funduszu Drogowego – 8118 mln zł,
  - Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 3146,9 mln zł.
3. Wydatki związane z wynagrodzeniem BGK za zarządzanie funduszami w 2022 r. wyniosły łącznie 49,4 mln zł<sup>29</sup>.

W 2022 r. nie wydatkowano środków (poza wydatkami poniesionymi na wynagrodzenie dla BGK) z trzech funduszy:

- Funduszu Gwarancji Kryzysowych. Uznania Funduszu na koniec 2022 r. w kwocie 18 mln zł pochodziły z wpływów z prowizji od udzielonych gwarancji

<sup>26</sup> Operacje nie wliczone do łącznej wartości 102 039,3 mln zł wpływów 18 z 20 funduszy obsługiwanych w 2022 r. przez BGK.

<sup>27</sup> Stan bez wydatków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa i Funduszu Dopłat.

<sup>28</sup> Jak wyżej.

<sup>29</sup> Jak wyżej.

oraz odsetek narosłych na rachunku. Gwarancje w ramach Funduszu były udzielane od 1 lipca 2022 r. W 2022 r. udzielono 825 gwarancji na łączną wartość 6382,7 mln zł. Z Funduszu w 2022 r. wydatkowano 415,6 tys. zł i środki te stanowiły wynagrodzenie BGK za zarządzanie tym Funduszem;

- Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji. W 2022 r. łączna wartość zasileń wyniosła 0,5 mln zł, a środki w kwocie 977,2 tys. zł wydatkowano na wynagrodzenie BGK za zarządzanie Funduszem;
- Rządowego Funduszu Mieszkaniowego. W 2022 r. łączna wartość zasileń wyniosła 1,9 mln zł, a zrealizowane w 2022 r. wydatki w wysokości 290,8 tys. zł dotyczyły tylko wynagrodzenia BGK za zarządzanie tym Funduszem.

Stan środków funduszy na koniec 2022 r. zmniejszył się do poziomu 29 532,9 mln zł<sup>30</sup>. Najwyższe stany wolnych środków znajdowały się na rachunkach bankowych sześciu funduszy:

- Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 13 170,5 mln zł,
- Krajowego Funduszu Drogowego – 5504,2 mln zł,
- Funduszu Kolejowego – 3371,8 mln zł,
- Funduszu Pomocy – 2879,2 mln zł,
- Funduszu Wsparcia Kredytobiorców – 1882,1 mln zł.

Stan zadłużenia funduszy obsługiwanych przez BGK na 31 grudnia 2022 r. wyniósł 229 091,3 mln zł i wynikał z:

- zadłużenia z tytułu obligacji o wartości nominalnej 175 836,7 mln zł, wyemitowanych na rzecz trzech funduszy: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 150 351,7 mln zł, Krajowego Funduszu Drogowego – 19 388,1 mln zł, a także Funduszu Pomocy – 6096,9 mln zł,
- zaciągniętych kredytów w kwocie ogółem 53 254,7 mln zł na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego – 43 341,7 mln zł i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 9913 mln zł.

Na koniec 2022 r. fundusze obsługiwane przez BGK posiadały w swoich aktywach obligacje skarbowe o wartości 3446,2 mln zł, w tym Fundusz Kolejowy o wartości 1743,2 mln zł, Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa – 787,7 mln zł, Fundusz Dopłat – 324,4 mln zł, Krajowy Fundusz Drogowy – 282,8 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 1-220)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK odstępuje od dokonania oceny obszaru związanego z obsługą funduszy przez BGK, gdyż celem kontroli było zebranie i analiza informacji finansowych o tych funduszach.

## V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

<sup>30</sup> Stan bez środków na rachunkach Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa i Funduszu Dopłat.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>31</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 4 kwietnia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów  
Dyrektor  
Stanisław Jarosz



-----  
podpis

Kontrolerzy

Jan Werenowski  
główny specjalista  
kontroli państwowej



-----  
podpis

Joanna Haus  
specjalista  
kontroli państwowej



-----  
podpis

<sup>31</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.