



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Michał Jędrzejczyk

KBF.410.1.5.2025

Pan  
Andrzej Domański  
Minister Finansów  
Ministerstwo Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne  
i instytucje finansowe

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00  
nik@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: MF lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów, od 13 grudnia 2023 r.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
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	Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/95/2024 z 16 grudnia 2024 r. Małgorzata Pawelec, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/22/2025 z 7 stycznia 2025 r. Edyta Prędka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/9/2025 z 2 stycznia 2025 r. Anna Pikuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/12/2025 z 2 stycznia 2025 r. Jakub Czarnecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/96/2024 z 16 grudnia 2024 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-5)

---

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

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli      Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2024 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz ocena wykonania planu finansowego dysponenta III stopnia – centrali Ministerstwa Finansów w ramach tej części budżetu państwa.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>, w tym:
  - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
  - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

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

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

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych;
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad;
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 19 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia;
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych;
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych dysponenta III stopnia;
- szczegółowej analizy wydatków ponoszonych na działania promocyjne i reklamowe oraz usługi doradcze i eksperckie;
- analizy przyznania i rozliczenia wybranych dotacji;
- analizy stanu zobowiązań;
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 19;
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych;
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań;
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych;

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

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

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

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, za wyjątkiem dokonania wydatku na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 12 000 000 tys. zł, który nie był niezbędny dla zachowania płynności tego Funduszu w 2024 r. i tym samym środków tych nie wykorzystano w 2024 r. Przekazanie powyższej kwoty w 2024 r. NIK ocenia negatywnie.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 12 624 381,1 tys. zł, tj. 48,2% wydatków części 19, w tym 12 414 705,1 tys. zł wydatków w grupie *Dotacje i subwencje*. Poza wyżej opisanym wydatkiem na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, wydatki w grupie *Dotacje i subwencje* dokonywane były celowo i w wysokościach uzasadnionych potrzebami podmiotu dotowanego lub zgodnie z umowami dotyczącymi zasilenia organizacji międzynarodowych. Wydatki centrali MF przeznaczono na realizację zadań statutowych jednostki, zgodnie z planem finansowym oraz z zasadami gospodarki finansowej określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych, co stwierdzono na podstawie szczegółowego badania 15,1% wydatków centrali MF. Wyjątek stanowi wydatek poniesiony w roku 2024 w kwocie 29 tys. zł na zapłatę ustawowych odsetek.

Pozostałe stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, z uwagi na ich skalę, nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności. Wskazują jednak na potrzebę wzmocnienia nadzoru w obszarze wydatków. Dotyczyły one:

- opóźnień w zablokowaniu przez dysponenta części 19 niewykorzystanych środków budżetu państwa w wysokości 5369 tys. zł,
- niepodjęcia działań w celu zaplanowania w części 19 wystarczających środków na dotację podmiotową dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie ksiąg rachunkowych dla dysponenta części 19 oraz opiniuje pozytywnie łączne sprawozdania za 2024 r. dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe. Zostały one sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe centrali MF i sprawozdania jednostkowe dysponenta części 19 – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków

---

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

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

Zrealizowane zostały wnioski NIK sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 19, z wyjątkiem jednego nie w pełni zrealizowanego wniosku dotyczącego zaprzestania planowania w rezerwach celowych na dany rok budżetowy wydatków, w odniesieniu do których dysponent części 19 na etapie planowania posiada informacje umożliwiające ich ujęcie w planie wydatków tej części. Nadal aktualny pozostaje również wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w latach poprzednich, odnoszący się do zaprzestania ujmowania w planie dysponenta środków na wydatki jednostek podległych.

## **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności**

### **OBSZAR**

### **1. Dochody budżetowe – analiza porównawcza**

Opis stanu faktycznego

W 2024 r. dochody w części 19 wyniosły 4 188 760,8 tys. zł i były o 215 130,1 tys. zł (o 4,9 %) niższe od dochodów roku ubiegłego oraz o 189 660,8 tys. zł (o 4,7%) wyższe od dochodów ujętych w ustawie budżetowej<sup>9</sup>.

Główną przyczyną uzyskania niższych dochodów w roku 2024 w stosunku do roku ubiegłego było mniejsze o 239 285,6 tys. zł tj. o 5,6% wykonanie wpływów z pozostałych odsetek. Pomimo spadku dochodów z tego tytułu w kwocie zrealizowanych dochodów ogółem, dochody te miały największy udział i stanowiły 96,2% dochodów tej części budżetowej.

Na pozostałą kwotę 159 971,5 tys. zł składały się w szczególności opłaty za zezwolenia, akredytyacje i opłaty ewidencyjne (53 406,1 tys. zł), wpływy z różnych dochodów (39 059,2 tys. zł), wpływy z grzywien i kar od osób prawnych i jednostek organizacyjnych (23 334,9 tys. zł) oraz wpływy z różnych opłat (10 019,3 tys. zł).

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

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 454, ze zm.).

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

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

<sup>8</sup> 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>9</sup> Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz. 122, ze zm.).

W żadnym z pozostałych paragrafów dochody nie przekroczyły 7,3 mln zł, a udział dochodów w tych paragrafach w dochodach ogółem nie przekroczył 0,2%.

Największy wzrost dochodów istotnych kwotowo<sup>10</sup> w stosunku do ubiegłego roku dotyczył opłat za zezwolenia, akredytacje i opłaty ewidencyjne. Dochody z tego tytułu wzrosły o 27 595,9 tys. zł (o 106,9%). Wpływy z grzywien i kar od osób prawnych i jednostek organizacyjnych wzrosły o 11 533,5 tys. zł (o 97,7%).

(akta kontroli: tom IV str. 360-372 /pliki 132-133/, 373-380, 409-414)

Zrealizowane w 2024 r. dochody centrali MF stanowiły 99,1% łącznych dochodów zrealizowanych w części 19 i wyniosły 4 150 654,2 tys. zł. Były o 215 522,2 tys. zł (o 4,9 %) niższe od dochodów wykonanych w 2023 r. i o 175 616,2 tys. zł (o 4,4%) wyższe od dochodów prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Największy udział (97%) w dochodach ogółem centrali MF stanowiły odsetki. Dochody z tego tytułu wyniosły w 2024 r. 4 027 042,9 tys. zł.

Na pozostałą kwotę zrealizowanych dochodów w wysokości 123 611,4 tys. zł składały się w m.in. opłaty za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne (53 406,1 tys. zł), wpływy z różnych dochodów (35 435,6 tys. zł), wpływy z grzywien i kar od osób prawnych i jednostek organizacyjnych (23 334,9 tys. zł) oraz wpływy z różnych opłat (6278,9 tys. zł). W żadnym z pozostałych paragrafów dochody nie przekroczyły 4 mln zł, a ich łączny udział w dochodach ogółem wynosił 0,1%.

Dochody budżetowe centrali MF zostały wykonane na poziomie wyższym niż prognozowano w ustawie budżetowej w każdym paragrafie klasyfikacji budżetowej, z wyjątkiem §0750<sup>11</sup>.

W stosunku do dochodów planowanych największe różnice dotyczyły wpływów z pozostałych odsetek (wyższe o 117 001,9 zł tj. 3% powyżej dochodów planowanych), z różnych dochodów (wyższe o 25 950,6 tys. zł tj. 273,6%) oraz wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (wyższe o 22 219,9 tys. zł, tj. ponad 21 razy więcej niż dochody planowane).

Zwiększeniu w stosunku do dochodów wykonanych w 2023 r. uległy głównie wpływy z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne (o 27 595,9 tys. zł tj. o 106,9%) oraz wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (o 11 533,5 tys. zł tj. o 97,7%). Zwiększenia te stanowiły 94,8% wzrostu dochodów.

Przyczyną zwiększenia dochodów w tytułu opłat za zezwolenia był termin wygaśnięcia koncesji na prowadzenie kasyn gier w 2024 r. (17 koncesji). W 2024 r. wydano ostatecznie 19 koncesji, w tym cztery zaplanowane do wydania w 2023 r. Dwie koncesje zostały wydane w styczniu 2025 r. W obu przypadkach przyczyną zmiany terminu wydania koncesji było przedłużające się postępowanie administracyjne.

Na wykonanie dochodów z tytułu kar pieniężnych oraz wzrost w stosunku do zeszłego roku i prognozowanych wielkości największy wpływ mają kary nakładane przez Polską Agencję Nadzoru Audytowego (dalej: PANA). W 2024 r.

<sup>10</sup> Wykonanie dochodów w 2024 r. w paragrafie powyżej 10 mln zł.

<sup>11</sup> Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze.

PANA nałożyła m.in. dwie kary pieniężne na jedną z firm audytorskich w łącznej wysokości 17 659,8 tys. zł. Wykonanie tych dochodów cechuje się niskim stopniem przewidywalności.

Wykonanie nieplanowanych wpływów z pozostałych dochodów dotyczyło głównie zwrotu dokonanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej także: BGK) w ostatnim dniu roboczym 2024 r. środków wynikających z realizowanych programów poręczeniowo-gwarancyjnych, które stanowiły środki na rachunkach bankowych w wysokości przekraczającej kwotę niezbędną dla pokrycia w tym dniu kosztów i wydatków.<sup>12</sup>

(akta kontroli: tom IV str. 27-32, 109-115, 185-186, 360-372 /pliki 110-111/)

Należności na koniec 2024 r. w części 19 wyniosły 318 895,7 tys. zł i były wyższe o 3,7% niż należności na koniec roku 2023. Zaległości wyniosły 314 479,5 tys. zł i zwiększyły się o 3,3%. Wzrost zarówno należności jak i zaległości dotyczył głównie naliczonych kar umownych<sup>13</sup> (wzrost odpowiednio o 10 386,6 tys. zł i 8646,1 tys. zł) oraz pozostałych odsetek (o 4339,4 tys. zł i o 4122,4 tys. zł).

Należności w centrali MF wyniosły na koniec 2024 r. 20 817,6 tys. zł i były o 6,7% wyższe niż na koniec roku 2023, a zaległości 18 332,9 tys. zł i były wyższe o 0,9% niż na koniec roku ubiegłego.

Wzrost należności dotyczył głównie naliczonych kar umownych o kwotę 1665,7 tys. zł (o 236,1%) oraz pozostałych odsetek o kwotę 407,5 tys. zł (o 4,5%).

(akta kontroli: tom IV str. 109-115, 185-186, 360-372 /pliki 110-111, 132-133/, 377-380, 409-414)

Wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w zakresie wzmocnienia nadzoru i podjęcia działań w celu prawidłowego ustalania wysokości odsetek od zaległości został zrealizowany. Dyrektorka Generalna MF poinformowała dodatkowo, że trwają prace wdrożeniowe mające na celu automatyczne naliczanie odsetek w systemie finansowo-księgowym.

(akta kontroli: tom I str. 6-14)

OBSZAR

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2024 r. w części 19 wyniosły 26 198 900,6 tys. zł, co stanowiło 187% kwoty planowanej w ustawie budżetowej oraz 97,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2023 r. wydatki były wyższe o 15 283 517,5 tys. zł (140%). Wzrost ten w porównaniu do roku poprzedniego spowodowany był głównie:

- wzrostem wydatków w grupie *Dotacje i subwencje* o 12 397 166,6 tys. zł, co zostało omówione w dalszej części niniejszego wystąpienia,
- wyższymi wydatkami z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń o 2 232 513,4 tys. zł,
- wydatkami związanymi z realizacją przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych w wysokości

<sup>12</sup> Po dokonaniu zmniejszenia o wydatki zrealizowane w 2024 r. (3,1 mln zł).

<sup>13</sup> §0950.

- 371 159,7 tys. zł; wydatki z tego tytułu nie były ponoszone w poprzednich dwóch latach,
- wyższymi wydatkami majątkowymi o 173 239,8 tys. zł.

Największe wydatki zrealizowane w 2024 r. dotyczyły wydatków bieżących jednostek budżetowych, które wyniosły 12 900 407,1 tys. zł i były o 1,3% niższe od kwoty planowanej w ustawie budżetowej oraz wyniosły 96,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2023 r. wydatki te wzrosły o 26,7%, tj. o 2 716 367,5 tys. zł. Wzrost ten spowodowany był głównie, jak wskazano wyżej, zwiększeniem wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, w związku z ustaleniem średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 120%. Drugą istotną przyczyną wzrostu wydatków w tej grupie było poniesienie wydatków w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych.

(akta kontroli: tom V str. 4-94, 327-388, tom VII str. 140-178, 217-232)

Wydatki Ministerstwa Finansów na obsługę przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu „Finansowe Wspieranie Eksportu” w wysokości 62 737,7 tys. zł ujęte zostały w §4300 *Zakup usług pozostałych*. Wydatki te w 2024 r. były realizowane z trzech tytułów: dopłat do udzielanych przez Bank średnio i długoterminowych kredytów eksportowych o okresie spłaty dwóch i więcej lat, dopłat do udzielanych przez banki kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych w ramach Programu Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych (dalej: DOKE) oraz na pokrycie kosztów administrowania i obsługi przez BGK przedmiotowego Programu. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że taki sposób ewidencjonowania wydatków uniemożliwia stwierdzenie, które z poniesionych wydatków dotyczą faktycznie usługi świadczonej przez BGK na rzecz Ministra Finansów związanej z realizacją Programu, a które dotyczą poniesionych wydatków związanych z udzielonymi dopłatami.

(akta kontroli: tom II str. 100-114, tom VII str. 179-180, 269-275)

Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, że wydatki dotyczące programu „Finansowe Wspieranie Eksportu”, w wyniku wejścia w życie od początku 2024 roku nowej umowy w sprawie realizacji rządowego programu „Finansowe Wspieranie Eksportu” i administrowania programem DOKE, są wydatkami bieżącymi ujmowanymi w rozdziale 15019 - *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów eksportowych* w §4300. Ponadto wyjaśniła, że od początku funkcjonowania programu DOKE oraz planowania i wydatkowania środków budżetowych związanych z programem DOKE, był stosowany §4300, jako najbardziej odpowiedni z klasyfikacji budżetowej dla tego rodzaju wydatków.

(akta kontroli: tom VII str. 140, 144-146)

Zdaniem NIK taki sposób ewidencjonowania powyższych wydatków w ewidencji księgowej części 19 nie jest w pełni zgodny z ich charakterem ekonomicznym, a tym samym nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych. NIK zauważa, że ze względu na znaczące kwoty tych wydatków i w celu dochowania przejrzystości finansów publicznych, zasadnym jest podjęcie prac w celu wyodrębnienia w klasyfikacji budżetowej wydatków ponoszonych w ramach wyżej wymienionych programów pomocowych, nie stanowiących zakupu usług.

Wydatki w grupie *Dotacje i subwencje* w 2024 r. wyniosły 12 652 274,7 tys. zł i stanowiły 3279,7% środków zaplanowanych na ten cel w ustawie budżetowej

oraz 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2023 r. wydatki te były większe o 4859,6%, tj. o 12 397 166,6 tys. zł. Zwiększenie wydatków w porównaniu do roku poprzedniego spowodowane było przede wszystkim wpłatą do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (12 000 000 tys. zł), a także wyższymi niż w roku poprzednim wydatkami z tytułu dotacji podmiotowej dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o. o. (wzrost o 141 328,5 tys. zł) oraz wpłatami na rzecz instrumentów i programów UE i instytucji międzynarodowych w związku z pomocą finansową Ukrainie (114 323,4 tys. zł).

Wydatki majątkowe w 2024 r. wyniosły 572 016,7 tys. zł i w porównaniu do ustawy budżetowej były wyższe o 19,1%, zaś do planu po zmianach były niższe o 8,5%. W porównaniu do 2023 r. wydatki te były wyższe o 43,4%.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2024 r. wyniosły 74 202,1 tys. zł i w porównaniu do zaplanowanych w ustawie budżetowej były wyższe o 9,3% oraz stanowiły 99,7% planu po zmianach. Wydatki na realizację świadczeń w porównaniu do zrealizowanych w 2023 r. zmniejszyły się o 4,2%, tj. 3256,4 tys. zł.

(akta kontroli: tom V str. 98-101, 103-110, tom VII str. 210-215, 262)

Wydatki budżetu państwa poniesione na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Finansów – centrali MF – stanowiły 5,3% wydatków części 19 i wyniosły 1 391 022,5 tys. zł. Wydatki te stanowiły 78,1% planu finansowego na rok 2024 i planu po zmianach. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki były wyższe o 82,1%, tj. 627 134,9 tys. zł. Wzrost ten wynikał głównie ze zwiększenia wydatków bieżących, w tym w związku z realizacją wydatków w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych i zwiększeniem wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, oraz wydatków majątkowych.

Największe wydatki zrealizowane w 2024 r. dotyczyły wydatków bieżących jednostek budżetowych, które wyniosły 1 374 118,8 tys. zł i w porównaniu do 2023 r. wzrosły o 81,4%. Wydatki te były w 2024 r. odpowiednio o 22,2% i 22,1% niższe od kwoty ujętej w planie finansowym i planie po zmianach. Mniejsze niż planowano wykonanie wydatków było spowodowane głównie niewykonaniem planowanych wydatków w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych.

Wydatki majątkowe w 2024 r. wyniosły 14 073,7 tys. zł i w porównaniu do planu finansowego były wyższe o 22,9%. Zostały one wykonane w prawie pełnej wysokości planowanych wydatków po zmianach (97,6%). W porównaniu do 2023 r. wydatki te były większe o 235,7%.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2024 r. wyniosły 2830 tys. zł i w porównaniu do planu finansowego i planu po zmianach były niższe o 12,4% i 3,9%. Wydatki na realizację świadczeń w porównaniu do wykonanych w 2023 r. wzrosły o 28,8%.

(akta kontroli: tom V str. 4-8, 53-57, tom VII str. 234-245, 263-264)

Nadal aktualny pozostaje wniosek NIK sformułowany po wcześniejszych kontrolach wykonania budżetu państwa, dotyczący zaprzestania utrzymywania środków w planie dysponenta części i ujmowania ich w planach jednostek podległych. W ciągu 2024 r. przekazano z planu wydatków dysponenta części do planu wydatków dysponentów niższego stopnia kwotę 11 189,3 tys. zł. Przekazana kwota była wyższa niż w roku poprzednim (9160,2 tys. zł).

(akta kontroli: tom V str. 8-9, tom VII str. 248-249, 265-266)

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że Ministerstwo Finansów kontynuuje działania podjęte w latach poprzednich w kierunku ograniczenia zjawiska utrzymywania środków w planie dysponenta części 19 na poziomie Ministerstwa Finansów na rzecz ujmowania ich w docelowych planach podległych jednostek.

Na poziomie Ministerstwa Finansów w roku 2024 pozostawiono środki w rozdziale *Pozostała działalność* w paragrafach: *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń* i *Zakup usług remontowych* w łącznej kwocie 9494 tys. zł, których ujęcie w planach poszczególnych jednostek podległych nie było możliwe na etapie planowania tzn. środki na wydatki o charakterze incydentalnym, trudne do przewidzenia, które były rozdysponowywane w trakcie roku w razie wystąpienia potrzeb w jednostkach podległych. W ciągu 2024 roku przekazano z tego planu do planów dysponentów niższego stopnia z przeznaczeniem w szczególności na naprawy, remonty, odtworzenia mienia jednostek, odprawy pośmiertne oraz dodatkowe potrzeby jednostek ww. kwotę. Działania te miały na celu efektywne dysponowanie wydatkami części 19.

Ponadto w roku 2024 na poziomie Ministerstwa Finansów pozostawiono środki w rozdziale *Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi* w kwocie 2219 tys. zł, dotyczące finansowania programów pomocowych. Nie dokonano podziału tych kwot na poszczególne izby administracji skarbowej ze względu na fakt, że wysokość środków przeznaczonych na poszczególne programy uniemożliwiała podział kwot w pełnych tysiącach złotych oraz nie było możliwe dokładne oszacowanie kwot wydatków w poszczególnych jednostkach. Kwoty te były możliwe do wskazania po przypisaniu prac audytowych. Wpływ na rozdział prac audytowych, a co za tym idzie na kwoty niezbędne do przekazania do jednostek podległych, ma również zasada odmiejszczenia wynikająca z ustawy o KAS<sup>14</sup>, a na podział prac audytowych wpływ ma m.in. obciążenie pracą w danej izbie, etap realizacji audytowanego programu, umiejscowienie audytowanej jednostki. Ponadto, w trakcie roku Komisja Europejska zleca audyty tematyczne oraz ad-hoc wynikające z konieczności podjęcia działań naprawczych w poszczególnych programach, których departament merytoryczny nie jest w stanie przewidzieć na etapie planowania budżetu.

(akta kontroli: tom VII str. 161-162)

NIK w dalszym ciągu zwraca uwagę, iż powyższe wydatki powinny być, w miarę możliwości, przypisane do jednostek podległych, gdzie będą ostatecznie realizowane. Ewentualne niedobory środków w trakcie roku powinny być uzupełniane w sposób przewidziany w ustawie o finansach publicznych, w tym poprzez dokonywanie odpowiednich zmian w planie finansowym jednostek podległych. Środki na zadania jednostek podległych mogą być ujmowane wyłącznie w ich planach finansowych lub w części 83 – Rezerwy celowe, w przypadku gdy na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy, dysponent nie jest w stanie określić, które jednostki będą ostatecznie realizowały dane wydatki.

---

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.).

Wydatki na wynagrodzenia w części 19 budżetu państwa<sup>15</sup> w 2024 r. wyniosły 9 265 811,7 tys. zł i były wyższe o 1 938 821,8 tys. zł (o 26,5%) niż w 2023 r. Zrealizowane wydatki stanowiły 99,5% planu po zmianach.

Wzrost wydatków spowodowany był m.in. ustaleniem w 2024 r. średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 120%, wdrażaniem wieloletnich programów modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej oraz zwiększeniem planu wydatków na wynagrodzenia pracowników i uposażenia funkcjonariuszy w związku z przygotowaniem i realizacją zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 12 283,3 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2023 o 24,7% (o 2431,8 zł). Największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dotyczył członków korpusu służby cywilnej – 25,2% i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej – 23,4%. W pozostałych grupach wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wyniósł: 21,3% w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń i 21% w grupie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. Natomiast w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe przeciętne miesięczne wynagrodzenie było o 35,6% niższe niż w roku poprzednim.

Przeciętne zatrudnienie w części 19 w 2024 r. wyniosło 62 862 osoby i w porównaniu do 2023 r. zwiększyło się o 883 osoby, tj. o 1,4%. Największy wzrost zatrudnienia wystąpił w izbach administracji skarbowej (dalej: IAS) wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi o 633 osoby, tj. o 1,1%, oraz w Ministerstwie Finansów o 141 osób, tj. o 4,8%.

Zwiększenie zatrudnienia wystąpiło również w Centrum Informatyki Resortu Finansów o 96 osób (o 6,2%), w Krajowej Informacji Skarbowej o 23 osoby (o 2,1%) i w Krajowej Szkole Skarbowości o jedną osobę (tj. o 0,5%).

Zmniejszenie zatrudnienia odnotowano natomiast w Instytucie Finansów, gdzie przeciętne zatrudnienie w 2023 r. było niższe o 11 osób (o 50%) w porównaniu do roku poprzedniego.

Największy wzrost przeciętnego zatrudnienia rok do roku w części 19, biorąc pod uwagę status zatrudnienia wystąpił wśród funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej o 3,9% (434 osoby) i członków korpusu służby cywilnej o 0,8% (403 osoby).

(akta kontroli: tom VII str. 182-184, 187-190, 196-197, 250-255, 267, 311-312)

Jak wynika z informacji Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości, wzrost zatrudnienia w IAS i podległych im jednostkach spowodowany był głównie obsadzeniem wakujących stanowisk funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej i członków korpusu służby cywilnej oraz mniejszą, w porównaniu do roku poprzedniego, liczbą odejść z pracy lub służby w związku z nabyciem uprawnień emerytalnych, a także mniejszą liczbą osób przebywających na urloпах bezpłatnych i związanych z rodzicielstwem. W Centrum Informatyki Resortu Finansów wzrost zatrudnienia wynikał z realizacji nowych zadań, m.in. powołania w 2024 r. Pionu Rozwoju Systemów Informatycznych. Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego jako przyczynę wzrostu zatrudnienia w MF również wskazała obsadzenie wakujących stanowisk, a także realizację

<sup>15</sup> Według sprawozdania Rb-70 części 19 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

nowych zadań i zatrudnienie w związku z tym nowych pracowników oraz przeniesienie do realizacji zadań w Ministerstwie osób zatrudnionych dotychczas w izbach administracji skarbowej i w jednostkach finansowanych środkami części budżetowych: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rolnictwo oraz Rynki Rolne*.

(akta kontroli: tom VII str. 193-208)

W 2024 r. w Ministerstwie Finansów w ramach *Systemu motywacyjno-lojalnościowego dla członków korpusu prezydencji w związku z przygotowaniem i sprawowaniem przewodnictwa w Radzie UE w I połowie 2025 r.* przyznano dodatki zadaniowe i specjalne dla 325 pracowników i funkcjonariuszy na łączną kwotę 1919,6 tys. zł.<sup>16</sup> Z przedłożonych uzasadnień przyznanych dodatków oraz wyjaśnień Dyrektor Generalnej MF wynika, że w znaczącej większości przyznanie ich wynikało wprost z realizacji dodatkowych zadań, a w pozostałych przypadkach ze zwiększonego zakresu i stopnia skomplikowania zadań realizowanych w związku z przygotowaniem Polski do przewodnictwa w Radzie UE.

Przyznane dodatki obejmowały 18,1% pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych MF, które brały udział w pracach związanych z przygotowaniem prezydencji. W największym zakresie dodatki dotyczyły pracowników Departamentu Współpracy Międzynarodowej (47 pracowników, tj. 79,7% zatrudnionych w tym departamencie), Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego (39 pracowników, tj. 65% zatrudnionych) oraz Departamentu Międzynarodowej Polityki Podatkowej (20 pracowników, tj. 47,6% zatrudnionych).

(akta kontroli: tom IV str. 233-359, tom VII str. 138)

W Ministerstwie Finansów w 2024 r. realizowano trzy umowy zlecenia (z trzema osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Ministerstwa) w wyniku których poniesiono wydatki na kwotę 151 tys. zł, w tym dwie obejmujące okres co najmniej trzech miesięcy na usługi eksperckie, na które poniesiono łączne wydatki w wysokości 150 tys. zł.

W 2024 r. w Ministerstwie Finansów zrealizowano również siedem umów o dzieło (z siedmioma osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Ministerstwa), z tytułu których wydatkowano 35 tys. zł. Umowy te dotyczyły recenzji projektów stanowisk Komitetu Standardów Rachunkowości lub recenzji projektów Krajowych Standardów Rachunkowości.

(akta kontroli: tom V str. 184-187, tom VII str. 96-137)

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2024 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, dotacji podmiotowej i celowej, określonych w ustawie budżetowej na rok 2024<sup>17</sup>, plan wydatków części 19 zwiększono o kwotę 8416 tys. zł.

(akta kontroli: tom VII str. 1-2)

Plan wydatków części 19 zwiększono w trakcie roku również środkami rezerw celowych o kwotę 12 765 509,7 tys. zł. W wyniku wniosków dysponenta części o korektę przyznanych środków Minister Finansów zmniejszył środki z rezerw

---

<sup>16</sup> W 2024 r. poniesiono z tego tytułu wydatki w kwocie 1902,1 tys. zł.

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 971, ze zm.

celowych o 7464,8 tys. zł. W następstwie powyższych zmian plan wydatków części 19 został ostatecznie zwiększony środkami z rezerw celowych o 12 758 044,9 tys. zł, w tym:

- na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (12 000 000 tys. zł),
- na dotację podmiotową do spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. (170 335,2 tys. zł),
- na wpłaty do Komisji Europejskiej i organizacji międzynarodowych z przeznaczeniem na pomoc Ukrainie (124 443,6 tys. zł),
- dla Centrum Informatyki Resortu Finansów na zadania i zakupy inwestycyjne oraz utrzymanie systemów informatycznych (133 659,2 tys. zł),
- na realizację wieloletniego programu „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025” (13 776 tys. zł),
- na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku (5159,3 tys. zł).

Otrzymane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w wysokości 12 701 133 tys. zł (99,6%).

(akta kontroli: tom V str. 98-115, tom VI str. 8-9)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący ujmowania w planie wydatków części 19 na dany rok (zamiast w rezerwach celowych) środków wynikających z programu wieloletniego dotyczącego modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej.

W ustawie budżetowej na rok 2024, środki przeznaczone na realizację programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025”, w zaplanowanej, określonej w uchwale nr 2/2023 Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2023 r.<sup>18</sup> wysokości 1 mld zł, zostały zaplanowane w ramach wydatków części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w wysokości 986 224 tys. zł i w ramach wydatków części 83 – Rezerwy celowe (poz. 40 – *Środki na odbudowę dochodów budżetu państwa oraz na zadania związane z funkcjonowaniem systemu finansów publicznych*) w wysokości 13 776 tys. zł. Wydatki w części 83 zaplanowane zostały na podstawie zapewnienia finansowania Ministra Finansów, w którym – jako źródło finansowania tych wydatków – wskazano część 83. Tym samym Najwyższa Izba Kontroli uznaje, że wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. został zrealizowany.

(akta kontroli: tom VI str. 23-24, 303-343)

W ocenie NIK środki na dotację dla spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. w kwocie co najmniej 162 827 tys. zł powinny zostać ujęte w planie finansowym części 19, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałym zakresie nie było podstaw do ujęcia środków w planie finansowym części 19.

(akta kontroli: tom V str. 98-101, 115, tom VIII str. 32-66, 291-304)

---

<sup>18</sup> Treść chwały nr 2/2023 Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025” została zamieszczona na stronie <https://www.gov.pl/web/kas/modernizacja-kas>, jak informuje komunikat Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2023 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025” (M.P. poz.122).

Plan dysponenta III stopnia – centrali MF zwiększono w trakcie roku środkami z rezerw celowych w wysokości 23 053,96 tys. zł. W wyniku dokonanych przez Ministra Finansów korekt, plan wydatków centrali MF został ostatecznie zwiększony o kwotę 22 480,2 tys. zł, które zostały wykorzystane w 87,3%. Szczegółowym badaniem objęto zwiększenia planu wydatków centrali MF środkami z rezerw celowych w wysokości 2874,4 tys. zł, co stanowiło 12,5% pierwotnej kwoty zwiększeń planu kontrolowanej jednostki.

Jak ustalono, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu, dysponent III stopnia dokonywał zmian planu wydatków centrali MF. Stwierdzono również, że środki ujęte w rezerwach celowych nie były możliwe do zaplanowania w ramach części 19 na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024.

Zbadane wydatki poniesione ze środków z rezerw celowych w wysokości 2555,3 tys. zł zostały zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem. Niezrealizowanie części wydatków spowodowane było głównie częściowym unieważnieniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W związku z niepełnym wykorzystaniem środków, na wniosek dysponenta części 19, Minister Finansów skorygował decyzje zwiększające plan wydatków centrali MF pomniejszając je o 18 tys. zł. Dysponent części 19 wydał również decyzje blokujące niewykorzystane środki w wysokości 294 tys. zł.

(akta kontroli: tom V str. 98-101, 111-114, tom VI str. 11-297)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu państwa na rok 2024 na łączną kwotę 519 495,6 tys. zł (85 decyzji). Blokowanie wydatków spowodowane było nadmiarem posiadanych środków lub opóźnieniami w realizacji zadań. Z powyższych decyzji, 41 dotyczyło niewykorzystanych środków otrzymanych z rezerw celowych na kwotę 55 084,4 tys. zł. Decyzje o blokadzie planowanych wydatków podejmowano w znacznej większości dopiero w grudniu 2024 r., kiedy wydano 75 decyzji na kwotę 163 998,6 tys. zł.

Najwyższe kwotowo decyzje o blokowaniu planowanych wydatków wynikały głównie ze znacznie mniejszego niż planowano zapotrzebowania Banku Gospodarstwa Krajowego na środki na realizację programów poręczeniowo-gwarancyjnych.

Po wyłączeniu z analizy trzech blokad środków w wysokości 333 069 tys. zł, dotyczących realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego programów poręczeniowo-gwarancyjnych, należy stwierdzić, że dokonane w grudniu 2024 r. blokady stanowiły 88% wartości pozostałych środków zablokowanych w całym 2024 r. (186 426,6 tys. zł).

(akta kontroli: tom V str. 117-122, 389-428, tom VII str. 301-302)

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę, że pomimo zmniejszenia się w porównaniu do roku poprzedniego (99,2% blokad w grudniu 2023 r.) skali blokad dokonanych w grudniu, w dalszym ciągu jest ona wysoka i może świadczyć o tym, że działania jednostek podległych w procesie blokowania środków nie we wszystkich przypadkach mogły być podejmowane niezwłocznie po powzięciu informacji, że dany wydatek nie będzie realizowany. Dokonywanie zaś blokad planowanych wydatków z opóźnieniem powoduje brak lub ograniczenie możliwości ich efektywnego wykorzystania przez Ministra Finansów. Koniecznym zatem jest wzmocnienie nadzoru dysponenta części w powyższym obszarze.

Do szczegółowego badania wybrano dziewięć decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 344 280,2 tys. zł (66,3% zablokowanych

wydatków przez dysponenta części 19). W wyniku badania stwierdzono, że decyzje o dokonaniu blokad dysponent części w siedmiu przypadkach podjął najpóźniej w ciągu 14 dni od otrzymania informacji o możliwości dokonania blokady. Stwierdzono również, że dwóch blokad dokonano po 30 dniach od wpływu dokumentacji umożliwiającej podjęcie decyzji o blokadzie i po 115 dniach od zgłoszenia takiej możliwości przez dysponentów niższego stopnia – oba przypadki opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom V str. 389-428, tom VI str. 345-346, tom VII str. 28-84, 87-95, tom VIII str. 131-169)

Prezes Rady Ministrów nie wydał w 2024 r. dysponentowi części 19 budżetu państwa wiążących poleceń wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19<sup>19</sup> oraz na Fundusz Pomocy<sup>20</sup>.

(akta kontroli: tom III str.1-5)

### **Dotacje i subwencje**

W 2024 r. w grupie *Dotacje i subwencje* w części 19 poniesiono wydatki zarówno na dotacje i subwencje, o których mowa w ustawie o finansach publicznych, jak i na transfery, które nie spełniają definicji dotacji ani subwencji, takie jak wpłaty do organizacji międzynarodowych czy wpłata na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Szczegółowym badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 12 414 705,1 tys. zł, z tego:

1. Wpłatę na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 12 000 000 tys. zł.

Dokonanie wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, prowadzonego w BGK, przewidziano w ustawie budżetowej na rok 2024. Zgodnie z art. 65a ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw środki na ten cel zaplanowano w rezerwach celowych. Na wniosek dysponenta części 19 z dnia 14 października 2024 r., decyzją z 15 października 2024 r. środki zostały przeniesione do planu finansowego części 19 i przekazane do BGK w dniu 17 grudnia 2024 r. Jako uzasadnienie wypłaty wskazano, że środki te zostaną przeznaczone w 2025 r. na wykupy obligacji wyemitowanych w celu zapewnienia środków na działalność Funduszu, zarówno terminowe jak i przedterminowe, co pozwoli zmniejszyć zadłużenie Funduszu na koniec 2025 r. W ocenie NIK środki na ten cel mogły być przekazane w 2025 r., w terminach planowanych wykupów obligacji, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV str. 360-372 /pliki: 21-23/, tom VIII str. 271-281, 291-309)

2. Wypłatę dotacji podmiotowej dla spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o. o. w kwocie 270 912,6 tys. zł. Spółka została powołana do realizacji projektów informatycznych na rzecz Ministra Finansów i innych organów Krajowej Administracji Skarbowej. Dotację dla spółki wypłacano w transzach miesięcznych, zgodnie z harmonogramem i jego późniejszymi korektami, przedstawionym przez zarząd spółki. Harmonogram wypłat i jego korekty były

<sup>19</sup> W trybie art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.).

<sup>20</sup> W trybie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 337).

każdorzazowo akceptowane przez Ministra Finansów. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że kwota środków, zaplanowanych na dotację podmiotową dla spółki w planie finansowym części 19, wystarczyłaby na sfinansowanie wypłat dotacji przewidzianych w zaakceptowanym przez Ministra Finansów harmonogramie w okresie od stycznia do czerwca 2024 r.

(akta kontroli: tom VIII str. 36-116, 391-304)

3. Wpłaty na sfinansowanie odsetek od pożyczki udzielonej Ukrainie w ramach instrumentu pomocy makrofinansowej UE (tzw. MFA+) w kwocie 101 479,7 tys. zł. Wpłaty zostały dokonane zgodnie z umową zawartą przez Ministra Finansów z Komisją Europejską, w celu wykonania przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2463 z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiającego instrument wsparcia dla Ukrainy na 2023 r. (pomoc makrofinansowa+),<sup>21</sup> w wysokościach i terminach wynikających z informacji otrzymanych od Komisji Europejskiej.

(akta kontroli: tom VIII str. 117-164)

4. Wpłaty na sfinansowanie inicjatywy Międzynarodowego Funduszu Walutowego (dalej: MFW) pod nazwą *The Poverty Reduction and Growth Trust* (dalej: PRGT) w kwocie 30 000 tys. zł. PRGT służy do udzielania wsparcia finansowego najbardziej potrzebującym krajom członkowskim MFW na preferencyjnych warunkach. Polska zobowiązała się do udziału w tej inicjatywie decyzjami Ministra Finansów z 28 kwietnia 2012 r. i 27 września 2013 r. W latach 2012-2013 MFW wpłacił do Narodowego Banku Polskiego łącznie 17,38 mln SDR<sup>22</sup>. W zamian za to Polska zobowiązała się do wpłaty równowartości tej kwoty do MFW na subsydiowanie PRGT. Ze względu na obowiązujące przepisy oraz fakt, że wpłaty na PRGT traktowane są jako dobrowolne przekazanie środków, wpłaty te nie mogą zostać dokonane ze środków NBP. W 2023 r. Minister Finansów podjął decyzję o rozpoczęciu spłat powyższego zobowiązania, planując wpłaty w 10 ratach. W roku 2023 wpłacono 9 mln zł, a w 2024 r. przekazano 10 mln zł. W 2024 r. w księgach dysponenta części 19 pozabilansowo ujęto zobowiązania warunkowe z tego tytułu. Ponadto, informacja, że Minister Finansów zobowiązał się do dokonywania wpłat na PRGT, została ujawniona w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego Ministerstwa Finansów jako jednostki budżetowej. Dyrektorka Generalna Ministerstwa Finansów poinformowała, że w 2025 r. zostaną dokonane analizy w celu ustalenia możliwości i sposobu ujęcia zobowiązań z tytułu wpłat na PRGT w księgach rachunkowych.

Ponadto w 2024 r. Minister Finansów podjął decyzję o dokonaniu dodatkowej wpłaty na PRGT w wysokości 20 mln zł, co uzasadniono korzystnym wpływem na pozycję Polski na forum MFW jako aktywnego darczyńcy i państwa, które chce odgrywać coraz większą rolę w kształtowaniu polityki międzynarodowej.

(akta kontroli: tom VIII str. 117-130, 170-226, 291-304)

5. Wpłaty na inicjatywy organizacji międzynarodowych związane z pomocą dla Ukrainy w kwocie 12 312,9 tys. zł. W 2024 r. Minister Finansów podjął decyzję o dokonaniu jednorazowych dobrowolnych wpłat na inicjatywę MFW *The Ukraine Capacity Development Fund* w wysokości 8000 tys. zł oraz inicjatywę Banku Rozwoju Rady Europy *The Ukraine Solidarity Fund* w wysokości 1000 tys. euro.

<sup>21</sup> Dz. Urz. UE L 322 z 16.12.2022, str. 1, ze zm.

<sup>22</sup> Międzynarodowa jednostka rozrachunkowa stworzona przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Obie inicjatywy mają na celu udzielenie wsparcia władzom Ukrainy oraz państw przyjmujących uchodźców z tego kraju.

(akta kontroli: tom VIII str. 117-130, 227-245)

Wydatki z tytułu wpłat na PRGT, na instrument MFA+ oraz inicjatywy organizacji międzynarodowych zostały dokonane w §2740 *Pomoc zagraniczna* w grupie wydatków *Dotacje i subwencje*. Natomiast wpłata na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 została zaklasyfikowana jako wydatek w §2980 *Pozostałe rozliczenia z bankami*. Wydatki te nie są dotacjami w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, w szczególności nie podlegają rozliczeniu czy zwrotowi.

(akta kontroli: tom IV str. 360-372 /pliki: 11-14/)

### **Wydatki majątkowe centrali MF i efekty rzeczowe**

Plan finansowy centrali Ministerstwa Finansów zakładał wydatki i zakupy inwestycyjne na kwotę 11 448 tys. zł. Środki te miały być wykorzystane na trzy zadania i osiem zakupów inwestycyjnych.

W trakcie roku do planu wprowadzono 10 nowych zadań na kwotę 8260,8 tys. zł, z czego jedno zadanie na kwotę 842 tys. zł było finansowane ze środków rezerw celowych<sup>23</sup>. Wszystkie zmiany uznano za celowe. Nowe zadania o najwyższej wartości dotyczyły:

- zakupu specjalistycznego sprzętu audiowizualnego – kwota 3842,5 tys. zł – dodanie zadania wynikało z potrzeby utworzenia w gmachu Ministerstwa Finansów sali konferencyjnej z odpowiednim wyposażeniem. W związku z incydentem zaniku napięcia w dotychczas wykorzystywanej sali i problemami technicznymi podczas spotkania on-line dotyczącego podsumowania konsultacji dotyczących Krajowego Systemu e-Faktur, Ministerstwo Finansów podjęło działania celem zagospodarowania istniejącej przestrzeni pomieszczenia nr 2412 i przywrócenia jej funkcji reprezentacyjnej<sup>24</sup>;
- wykonania instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w gmachu MF - kwota 2570 tys. zł – dodanie zadania do planu na rok 2024 wynikało z konieczności dokonania zapłaty za część prawidłowo zrealizowanych prac odebranych protokołem odbioru w ramach umowy obejmującej wykonanie systemu wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w bloku B wraz z montażem klap przeciwpożarowych w gmachu MF<sup>25</sup>;
- zakupu floty samochodowej – kwota 842 tys. zł – zadanie zostało wprowadzone do planu na rok 2024 zgodnie z zaakceptowaną przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej notatką w sprawie podziału środków z rezerw celowych budżetu państwa na rok 2024, przeznaczonych na wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych<sup>26</sup>;

<sup>23</sup> Środki pochodzące z rezerw celowych budżetu państwa część 83, poz. 46 – Wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych.

<sup>24</sup> Pozostałe sale znajdujące się w budynku Ministerstwa Finansów nie pozwalały na prowadzenie konferencji/spotkań w systemie hybrydowym, nie dawały również możliwości streamingu, a także nie zapewniały wystarczającej przestrzeni, która pozwoliłaby na zaproszenie wszystkich zainteresowanych dziennikarzy i stacji telewizyjnych.

<sup>25</sup> Z uwagi na trwające postępowanie wyjaśniające w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w realizacji umowy, zadanie to nie zostało ujęte w projekcie planu rzeczowo-finansowego na rok 2024.

<sup>26</sup> Notatka z dnia 17 maja 2024 r., znak: DZP3.8441048.2024.Z028 dla Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, w sprawie akceptacji podziału środków z rezerw celowych budżetu państwa na rok 2024 (część 83, poz. 46) przeznaczonych na wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych – zaakceptowana w dniu 22 maja 2024 r.

- wymiany 4 szt. zasilaczy awaryjnych UPS wraz z akumulatorami w pomieszczeniach zlokalizowanych w gmachu Ministerstwa Finansów – 455,1 tys. zł - zadanie zostało wprowadzone do planu w związku z koniecznością pilnej wymiany UPS, które ulegały coraz częstszym awariom, stwarzając zagrożenie dla ciągłości zasilania, w przypadku zaniku napięcia sieciowego<sup>27</sup>.

W trakcie roku zrezygnowano z realizacji trzech zadań, w tym jednego wprowadzonego do planu, na łączną kwotę 2714,9 tys. zł<sup>28</sup>. Powodami rezygnacji z zadań w ramach wydatków majątkowych było m.in. pozyskanie przez Ministerstwa Finansów trzech pojazdów dotychczas wykorzystywanych przez pracowników terenowych<sup>29</sup>, otrzymanie pisma z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów informującego o rezygnacji z realizacji zamówienia centralnego na dostawę samochodów dla jednostek administracji rządowej w 2024 r., unieważnienie we wrześniu 2024 r. postępowania w ramach zadania pn. Dostosowanie gmachu Ministerstwa Finansów do wymogów przeciwpożarowych, z powodu braku ofert i możliwości jego powtórzenia w roku 2024 w związku z koniecznością zakończenia części prac przed nastaniem zimy, a także unieważnienie postępowania w ramach zadania pn. Opracowanie Strategii Cyfryzacji, w którym nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu i przeniesienie zadania do realizacji na 2025 r.

Zmiany w planie wynikające z rezygnacji z zadań, zmniejszeń planu, wprowadzenia nowych zadań i zakupów inwestycyjnych oraz zwiększeń planu wydatków majątkowych spowodowały, że plan wydatków centrali MF po zmianach obejmował realizację czterech zadań i 14 zakupów inwestycyjnych na łączną kwotę 14 414 tys. zł. Zrealizowane w 2024 r. wydatki majątkowe wyniosły łącznie 14 073,7 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach.

Z ostatecznie zaplanowanych zadań i zakupów inwestycyjnych w pełnym zakresie zrealizowano cztery zadania i 13 zakupów inwestycyjnych w łącznej wysokości 13 107 tys. zł. Częściowo zrealizowano jeden zakup inwestycyjny w wysokości 966,7 tys. zł, tj. *Zakup składników majątkowych - sprzęt specjalistyczny i uzbrojenie*. Na zadanie zaplanowano kwotę 1000 tys. zł, która została zmniejszona do 998,4 tys. zł. Do końca roku zadanie zrealizowano w 96,8% (966,7 tys. zł). Przyczyną niezrealizowania zadania w całości było odstąpienie od realizacji zamówienia na kwotę 31,7 tys. zł na zakup zestawu do mobilnego monitoringu z powodu wady, w wyniku której nie było możliwości korzystania z dodatkowego sprzętu będącego przedmiotem zakupu.

W efekcie poniesionych wydatków majątkowych m.in.:

- zakupiono mównice multimedialne i specjalistyczny sprzęt audiowizualny;

---

<sup>27</sup> Realizacja zadania była możliwa w związku z uzyskaniem oszczędności na zadaniu pn. Wymiana 2 szt. zasilaczy awaryjnych UPS wraz z akumulatorami w dwóch pomieszczeniach piwnicznych zlokalizowanych w gmachu Ministerstwa Finansów – cena najkorzystniejszej oferty była niższa od kwoty, którą zamierzano przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

<sup>28</sup> Dwa zadania pn. Dostosowanie gmachu Ministerstwa Finansów do wymogów przeciwpożarowych (1356 tys. zł); Zakup pojazdów elektrycznych (800 tys. zł). Natomiast w trakcie roku do planu wprowadzono jedno zadania pn. Opracowanie Strategii Cyfryzacji (558,9 tys. zł).

<sup>29</sup> Zmiany organizacyjne w Departamencie Poboru Opłat Drogowych w zakresie obsługi systemu poboru opłat e-Toll spowodowały zmniejszenie liczby pracowników regionalnych obsługujących system, którzy posiadali pojazdy służbowe urzędu do wyłącznej dyspozycji. W efekcie tych zmian z końcem lipca 2024 r. flota samochodowa, którą Biuro Logistyki obsługuje przejazdy służbowe pracowników urzędu, zwiększyła się o dwa pojazdy, a z początkiem grudnia 2024 r. o kolejny trzeci pojazd.

- zakupiono pojazdy w celu usprawnienia czynności dochodzeniowo-śledczych oraz operacyjno-rozpoznawczych;
- wykonano instalację klimatyzacji w bloku B gmachu Ministerstwa Finansów;
- zakupiono licencje dla zapewnienia działania nowych, projektowanych robotów programowych i utrzymania 85 wdrożonych robotów w ramach automatyzacji i robotyzacji procesów realizowanych w MF;
- zakupiono dwa samochody w celu usprawnienia realizacji zadań ustawowych KAS;
- zakupiono zasilacze awaryjne UPS.

(akta kontroli: tom III str. 9-207, 221-224, 260-510)

### **Wydatki na działania promocyjne i reklamowe**

Sposób realizacji i nadzoru zadań z zakresu promocji i reklamy wynikał z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów<sup>30</sup> oraz wewnętrznych regulaminów organizacyjnych, w których określono zakresy działania poszczególnych komórek ministerstwa. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Finansów, Biuro Komunikacji i Promocji (dalej: BKP) odpowiada za realizację zadań związanych z działalnością promocyjną i informacyjną w zakresie spraw należących do właściwości Ministra Finansów, Szefa KAS i urzędu obsługującego Ministra. Pozostałe komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów współdziałają z BKP (jako komórką koordynującą) m.in. w zakresie realizacji polityki promocyjnej i informacyjnej, a ponadto w zakresie swojej właściwości realizują one zadania związane m.in. z upowszechnianiem i popularyzacją wiedzy z zakresu finansów publicznych, podatków, instytucji finansowych, w szczególności poprzez zapewnienie merytorycznego wsparcia w zakresie projektów i kampanii edukacyjno-promocyjnych.

Obowiązki komórek organizacyjnych MF w zakresie realizacji zadań w procesach zakupowych, w tym z zakresu promocji i reklamy, określono w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów w sprawie udzielania zamówień finansowanych ze środków publicznych<sup>31</sup>, zgodnie z którym m.in. analiza potrzeb, przygotowanie postępowania w zakresie merytorycznym, określenie wartości szacunkowej zamówienia oraz nadzór nad realizacją umowy, w tym ocena zgodności dostaw lub wykonanych usług z umową, należą do właściwego merytorycznie wnioskodawcy, czyli dyrektora lub zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej, właściwej dla przedmiotu zamówienia, występującego z wnioskiem.

Wydatki budżetu państwa na działalność promocyjno-reklamową centrali MF w 2024 r. wyniosły 682,8 tys. zł, co stanowiło 0,05% ogółu wydatków tej jednostki w 2024 r. oraz 5,4% wydatków na tego typu działalność w roku 2023. Powyższe środki Ministerstwo przeznaczyło głównie na działalność informacyjną, w ramach której zrealizowano kampanię obejmującą wsparcie podatników w wywiązywaniu się z obowiązków podatkowych w rozliczeniu dochodów za 2023 r. (408,8 tys. zł), kampanię dotyczącą konsultacji z przedsiębiorcami rozwiązań w zakresie Krajowego Systemu e-Faktur (45 tys. zł) oraz kampanię dotyczącą podniesienia poziomu świadomości społeczeństwa o korzyściach płynących z posiadania paragonu (39,9 tys. zł), a także na zakupy materiałów

<sup>30</sup> Regulamin organizacyjny Ministerstwa Finansów, stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2025 r. poz. 7).

<sup>31</sup> Zarządzenie nr 4/BAD/2021 z dnia 10 lutego 2021 r.

informacyjno-promocyjnych, w tym na potrzeby kierownictwa MF oraz w ramach współpracy międzynarodowej.

Wydatki z zakresu promocji i reklamy ujęte zostały w planie finansowo-rzeczowym Ministerstwa Finansów na rok 2024, w którym wskazane były tytuły wydatków, komórki odpowiedzialne za realizację oraz kwoty planowane do wydatkowania na poszczególne działania. Szczegółowym badaniem objęto siedem zmniejszeń planowanych wydatków na łączną kwotę 4150 tys. zł. Stwierdzono, że skontrolowane zmniejszenia planu były uzasadnione i wynikały głównie z:

- decyzji podjętej w styczniu 2024 r. przez Ministra Finansów o przesunięciu terminu wejścia w życie obowiązkowego Krajowego Systemu e-Faktur z powodu zdiagnozowania błędów, które uniemożliwiały wprowadzenie obligatoryjnej formy tego systemu od 1 lipca 2024 r. Decyzja ta spowodowała podjęcie działań legislacyjnych dotyczących przesunięcia terminu wdrożenia Krajowego Systemu e-Faktur z 1 lipca 2024 roku na 1 lutego 2026 roku, a w konsekwencji odroczenie w czasie działań informacyjnych dotyczących tego systemu planowanych na kwotę 2722 tys. zł.
- decyzji Szefa KAS z marca 2024 r. o rezygnacji z działań obejmujących emisje radiowe oraz publikacje w prasie w ramach kampanii dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego z powodu ustaleń trwającej w MF w tym okresie kontroli wewnętrznej, w ramach której wskazywano na potrzebę rozważenia celowości działań promocyjnych w tym obszarze. W związku z tą decyzją dokonano zmniejszenia planu wydatków o kwotę 1378 tys. zł.

Szczegółowym badaniem wydatków na działalność promocyjno-reklamową, poniesionych z budżetu państwa, objęto wydatki w kwocie 400 tys. zł w ramach kampanii informacyjnej dotyczącej wsparcia podatników w wywiązywaniu się z obowiązków podatkowych w rozliczeniu dochodów za 2023 r., które stanowiły 58,6% wydatków zrealizowanych w 2024 r. w centrali MF na promocję i reklamę. W wyniku kontroli ustalono, że w procesie planowania wydatku dokonano analizy faktycznych potrzeb i celowości wydatku oraz określono zakładany efekt jego realizacji. Oprócz przypomnienia i zachęcenia do skorzystania z usług informatycznych resortu finansów w ramach corocznego rozliczenia dochodów, celem kampanii było poinformowanie o rozszerzonych możliwościach rozliczenia dla przedsiębiorców w ramach tych usług, a także zachęcenie do korzystania z innych możliwości w serwisie e-Urząd Skarbowy. Wybór wykonawcy zadania został dokonany w trybie przetargu nieograniczonego. Zgodnie z postanowieniami umowy, szczegółowe efekty poszczególnych działań określano na etapie planowania ich realizacji w ramach akceptacji tzw. media planów dla poszczególnych zleceń w ramach umowy. Po zrealizowaniu poszczególnych zakupów sporządzane były raporty końcowe i protokoły odbioru potwierdzające realizację usług, podpisane bez zastrzeżeń przez strony, które stanowiły podstawę do wystawienia faktury przez wykonawcę zlecenia. Ocena skuteczności działań w ramach przeprowadzonej kampanii dokonywana była odrębnie dla każdego zlecenia, w oparciu o mierniki efektywności (głównie zasięgowe), określone w poszczególnych zleceniach. Założone wartości mierników zostały zrealizowane. W zakresie efektów i korzyści z przeprowadzonej kampanii, które stanowiły wartość dodaną dla działalności Ministerstwa Finansów, Zastępca Dyrektora Biura Komunikacji i Promocji poinformował m.in., że liczba deklaracji złożonych elektronicznie w usłudze Twój e-PIT wyniosła około 13,8 mln, co stanowi wzrost o 1,9 mln w porównaniu do

2023 roku, a liczba wyrażonych zgód na e-Korespondencję osób fizycznych i organizacji wzrosła do 1549 tys., co oznacza przyrost o 344 tys. zgód w okresie akcji PIT, w porównaniu do stanu z początku lutego.

(akta kontroli: tom I str. 24-301)

### **Wydatki na zakup usług doradczych i eksperckich**

Wydatki budżetu państwa na zakup usług doradczych i eksperckich centrali MF wyniosły w 2024 r. 1928,4 tys. zł (co stanowiło 0,1% łącznych wydatków budżetu państwa centrali MF). Zostały one poniesione w ramach 26 umów i obejmowały głównie usługi z zakresu wsparcia technicznego, w tym m.in. specjalistycznych usług na potrzeby systemów informatycznych resortu finansów oraz usług projektowych i doradczych związanych z utrzymaniem i remontami budynku Ministerstwa Finansów, wsparcia prawnego dotyczącego opracowania specjalistycznej opinii na potrzeby postępowania arbitrażowego, a także wsparcia ekspertów w zakresie analiz i modeli ekonomicznych oraz opracowania projektów i recenzji krajowych standardów rachunkowości.

Mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie zakupu usług doradczych i eksperckich określono w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów w sprawie udzielania zamówień finansowanych ze środków publicznych.

Szczegółowe badanie wydatków na zakup usług doradczych i eksperckich przeprowadzono na próbie pięciu umów obejmujących wydatki w łącznej kwocie 201,2 tys. zł, co stanowiło 10,4% wydatków budżetu państwa centrali MF na zakup tego rodzaju usług w 2024 r. Środki przeznaczono na usługi dotyczące analiz i modeli ekonomicznych, usługi z zakresu ochrony przeciwpożarowej, opracowanie projektu Krajowego Standardu Rachunkowości oraz ekspertyzę stanu technicznego wytypowanego wyposażenia MF. Skontrolowane wydatki służyły realizacji celów jednostki, a na etapie ich planowania dokonano analizy faktycznych potrzeb i celowości wydatku, a także zweryfikowano brak możliwości ich zaspokojenia w ramach posiadanych zasobów kadrowych. Wyłonienie wykonawców usług nastąpiło na zasadach wynikających z regulacji wewnętrznych dotyczących udzielenia zakupów finansowanych ze środków publicznych. Umowy dotyczące kontrolowanych zadań zawierały elementy nadzoru ze strony centrali MF oraz określały sposób zabezpieczenia przed niewłaściwą realizacją zadania przez jego wykonawcę. Po zakończeniu realizacji poszczególnych zadań Ministerstwo dokonywało ich odbioru, a uzyskane efekty zostały wykorzystane w działalności urzędu.

(akta kontroli: tom I str. 302-448)

### **Badanie próby wydatków**

Kontrolę realizacji wydatków centrali MF w 2024 r. przeprowadzono na próbie pozapłacowych wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych o łącznej wartości 209 676,1 tys. zł, co stanowiło 30,6% wydatków pozapłacowych centrali MF. Doboru próby w kwocie 23 973,5 tys. zł dokonano losowo metodą monetarną MUS<sup>32</sup> na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających wydatkom centrali MF i uzupełniono o wydatki w wysokości 185 702,5 tys. zł dobrane w sposób celowy. Badaniem objęto łącznie 96 zapisów księgowych, z tego w grupie pozapłacowych wydatków

<sup>32</sup> System losowania transakcji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości.

bieżących jednostek budżetowych 90 zapisów na kwotę 202 344,9 tys. zł, a w grupie wydatków majątkowych – sześć zapisów na kwotę 7331 tys. zł.

Zbadane wydatki zostały przeznaczone głównie na realizację programów rządowych obsługiwanych przez BGK, w tym programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK” i programu „Finansowe Wspieranie Eksportu”, na modernizację i utrzymanie nieruchomości Ministerstwa Finansów, składki do organizacji międzynarodowych, wytwarzanie i dystrybucję znaków akcyzy (banderol), opłaty za dystrybucję i dostawę energii elektrycznej i ciepłej, opłaty z tytułu bankowej obsługi przez BGK programów finansowanych z udziałem środków europejskich, pokrycie kosztów związanych z udziałem w postępowaniach arbitrażowych, zakup sprzętu biurowego, specjalistycznego i środków transportu, dostęp do specjalistycznych serwisów informacyjnych i baz danych.

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

(akta kontroli: tom II str. 9-133)

W zbadanej próbie wydatków, wydatki w kwocie 61,5 tys. zł dotyczyły miesięcznego czynszu najmu 20 samochodów na potrzeby Biura Inspekcji Wewnętrznej (dalej: BIW). W całym 2024 r. poniesiono z tytułu najmu tych pojazdów wydatki w kwocie 738 tys. zł. Przed wysłaniem w dniu 12 maja 2022 r. do Centrum Obsługi Administracji Rządowej zgłoszenia o przystąpieniu do przetargu na najem powyższych samochodów, nie przeprowadzono w BIW szczegółowej analizy pod kątem ekonomicznej opłacalności usługi najmu samochodów w porównaniu do ich zakupu.<sup>33</sup> Na decyzję o kontynuowaniu najmu przez BIW części floty samochodowej po zakończeniu umowy najmu z 2019 r. wpłynęło to, iż: samochody są jednym z podstawowych narzędzi pracy w BIW; nastąpiło zwiększenie zatrudnienia w Biurze w latach 2021-2023 z 154 do 189 etatów; podczas najmu samochodów w latach 2019-2022 zebrano pozytywne doświadczenia; decyzja o najmie pojazdów była niezbędna w celu zachowania ciągłości działania biura, jak również wpłynęła pozytywnie na zakonspirowanie (niewyróżnianie się na drogach) pojazdów będących w dyspozycji BIW.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Inspekcji Wewnętrznej wynika, że w ocenie BIW przygotowanie, przed wszczęciem postępowania przetargowego, analizy wskazującej na wyższość zakupu nad najmem lub najmu nad zakupem byłoby

---

<sup>33</sup> Na potrzebę przeprowadzania takich analiz NIK wskazywała już po kontroli nr P/21/009 – *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów. W wystąpieniu pokontrolnym stwierdzono m.in. że "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".

mało precyzyjne oraz mogłoby wprowadzać w błąd. Aby przedmiotowa analiza była wiarygodna należy określić wartość rezydualną pojazdu. Ta z kolei jest ściśle związana z marką i modelem samochodu, gdyż jest ona różna nie tylko w stosunku do danej marki samochodu, ale również do poszczególnych jej modeli. Spadek wartości danego modelu samochodu przekraczający w niektórych przypadkach 50% w 3-letnim okresie ma duży wpływ na końcową ocenę opłacalności formy nabycia samochodu. Dodatkowo wybór konkretnego modelu samochodu ma również wpływ na pozostałe koszty stanowiące podstawę do wyliczenia opłacalności metody pozyskania samochodu. Zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych<sup>34</sup> przy tego typu postępowaniach nie wolno wskazać konkretnej marki oraz modelu samochodu jaki chce się pozyskać. Brak dokładnych danych uniemożliwia przeprowadzenie rzetelnej analizy przed wszczęciem postępowania. Następnym czynnikiem utrudniającym w ocenie Dyrektora BIW dokonanie przedmiotowej analizy jest różnorodność zadań za jakie odpowiada BIW, wpływających na trudność w określeniu dokładnych kosztów eksploatacyjnych, ponieważ pojazdy nie są przez BIW użytkowane w tradycyjny sposób, a są wykorzystywane do innego rodzaju czynności służbowych tj. dochodzeniowo-śledczych oraz operacyjno-rozpoznawczych. Ponadto Dyrektor BIW przedstawił wyliczenia dla kontrolowanych umów najmu, z których wynika, że obie formy pozyskania samochodów byłyby do siebie zbliżone kosztowo.

Nie negując potrzeb BIW dotyczących zapewnienia różnorodnych samochodów na potrzeby biura, NIK wskazuje, że opisane wyżej potrzeby BIW można zaspokoić na co najmniej dwa sposoby tj. przez zakup samochodów lub ich najem. Oba te sposoby są wykorzystywane przez Ministerstwo Finansów. W tym miejscu wskazać należy na treść art. 83 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, iż zamawiający publiczny, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia o wartości równej lub powyżej progów unijnych, dokonuje analizy potrzeb i wymagań, uwzględniając rodzaj i wartość zamówienia. Analiza ta obejmuje m.in. rozeznanie rynku w aspekcie: alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb, możliwych wariantów realizacji zamówienia. W związku z powyższym, także w celu zapewnienia racjonalności wyboru jednego ze sposobów zapewnienia floty samochodowej, niezbędne jest przeprowadzenie każdorazowo przed podjęciem decyzji o sposobie nabycia pojazdów, odpowiedniej analizy, w tym pod kątem jej opłacalności w aktualnych warunkach rynkowych. Ma to na celu zapewnienie, że wybrana forma nabycia nie będzie mniej korzystna od innych możliwości, pod kątem dokonywania wydatków publicznych w sposób oszczędny. Jednocześnie wskazane przez BIW trudności w opracowaniu lub orientacyjny charakter analizy ekonomicznej opłacalności sposobu pozyskania pojazdów, nie mogą być zdaniem NIK uzasadnieniem do jej nieprzeprowadzenia. W ocenie NIK jednostka powinna przeprowadzić taką analizę w sposób najbardziej rzetelny, w miarę możliwości uwzględniając przy tym różne możliwe warianty rozwiązań, oczekiwania co do potencjalnych modeli oferowanych pojazdów danego segmentu, wynikające z określonych przez zamawiającego warunków zamówienia oraz swoje specyficzne doświadczenia w zakresie warunków i kosztów eksploatacji nabywanych pojazdów.

(akta kontroli: tom II str. 1-16, 39-44, 54-56)

---

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).

W 2023 r. Minister Finansów zawarł z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę dotyczącą obsługi pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020) oraz Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (PS WPR 2023-2027). Na etapie negocjacji wysokości wynagrodzenia Bank przedstawił szacunkowe składniki kosztów obejmujące m.in. koszty osobowe i koszty rzeczowe, w tym koszty oprogramowania i infrastruktury informatycznej. Departament Instytucji Płatniczej MF podnosił natomiast m.in. że prognozowana kwota wyprzedzającego finansowania z budżetu państwa w formie pożyczek z BGK w perspektywie 2023-2027 jest trzykrotnie niższa, niż kwota pożyczek w perspektywie 2014-2020, liczba udzielonych pożyczek w perspektywie 2023-2027 nie musi ulec zwiększeniu, a od połowy roku 2025 realizowane będą w praktyce wyłącznie płatności w ramach perspektywy 2023-2027. Ponadto MF wskazywało, że kwoty zrealizowanych przychodów i rozchodów z tytułu pożyczek w latach 2020-2022 były znacząco niższe w stosunku do planów wynikających z ustaw budżetowych, a także, że liczba zawieranych pożyczek systematycznie spada. W wyniku negocjacji ustalono wynagrodzenie Banku za wykonywanie czynności objętych umową w wysokości 355 tys. zł miesięcznie.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej poinformowała, że wynagrodzenie zostało ustalone na cały okres obowiązywania umowy, czyli czas trwania perspektywy finansowej 2023-2027. Umowa objęła swym zakresem również końcowy okres wdrażania perspektywy 2014-2020, który zakończy się 31 grudnia 2025 r. W związku z tym, w 2024 roku, z uwagi na okres obowiązywania dwóch perspektyw finansowych, nie było potrzeby przeprowadzenia analizy wynagrodzenia ponoszonego na rzecz Banku. NIK zwraca uwagę, że biorąc pod uwagę art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym dokonywanie wydatków budżetu państwa następuje m.in. w sposób oszczędny i z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, MF powinno analizować zakres prac realizowanych przez bank w ramach przedmiotowej umowy oraz koszty ponoszone przez bank w związku z jej realizacją pod kątem dalszej adekwatności wysokości wynagrodzenia ponoszonego na rzecz BGK i w przypadku istotnej zmiany powyższych paramentów podejmować stosowne działania zmierzające do jego urealnienia.

(akta kontroli: tom II str. 200-245)

Zrealizowane zostały wnioski pokontrolne NIK sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 19. Wniosek dotyczący ujmowania dowodów księgowych potwierdzających przyjęcie środków trwałych do użytkowania w księgach rachunkowych centrali Ministerstwa Finansów we właściwym okresie sprawozdawczym został zrealizowany poprzez wprowadzenie odpowiednich zapisów w polityce rachunkowości. Natomiast wniosek o wzmocnienie nadzoru i podjęcie skutecznych działań w celu przestrzegania obowiązków informacyjnych dotyczących wskazywania w dokumentach zamówienia powodów niedokonania podziału zamówienia na części oraz przekazywania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacji o złożonych ofertach, został zrealizowany poprzez wprowadzenie obowiązku potwierdzania realizacji powyższych działań w protokołach z posiedzeń komisji przetargowych.

(akta kontroli: tom I str. 6-14, tom II str. 287-295 /pliki 9-12/)

## Zobowiązania

Na koniec 2024 r. stan zobowiązań ogółem w części 19 wyniósł 863 756 tys. zł i był wyższy o 201 303,6 tys. zł (o 30,4%) niż na koniec roku 2023. Główną pozycję zobowiązań stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń, które na koniec 2024 r. wyniosły 764 904,5 tys. zł. Zobowiązania centrali MF na koniec 2024 r. wyniosły 50 207,1 tys. zł (o 30,2% więcej niż na koniec 2023 r.) i stanowiły głównie zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego z pochodnymi w kwocie 48 426,4 tys. zł.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2024 r. w części 19 wyniosły 2444,9 tys. zł i były wyższe niż na koniec 2023 r. o 137,2 tys. zł (o 5,9%). Wykazane zostały one przez jednostki podległe resortu finansów i w przeważającej części (96%) dotyczyły zwrotu kosztów postępowań sądowych.

Wydatki centrali MF z tytułu zapłaconych w 2024 r. odsetek od zobowiązań wynosiły 125,2 tys. zł i obejmowały odsetki wynikające z wyroków sądowych. W wyniku kontroli stwierdzono, że Departament Prawny MF w jednym przypadku nierzetelnie prowadził działania zmierzające do wykonania prawomocnego wyroku, co skutkowało zapłatą odsetek ustawowych za opóźnienie w kwocie 29 tys. zł i zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II str. 134-199, tom IV str. 360-372 /pliki: 110-111, 132-133/)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Niepodjęcie działań w celu ujęcia w planie wydatków części 19 budżetu państwa środków na dotację podmiotową w pełnej przewidywanej wysokości wypłat, mimo posiadania, na etapie planowania, informacji pozwalających na ich uwzględnienie w planie wydatków.

Środki na dotację podmiotową dla spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o. o. na rok 2024 zostały częściowo zaplanowane w rezerwach celowych w wysokości 162 827 tys. zł, mimo że na etapie opracowywania projektu budżetu państwa potrzeby spółki w zakresie dofinansowania jej działalności bieżącej były znane i ocenione przez Ministra Finansów jako racjonalne. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Transformacji Cyfrowej wynika, że na etapie planowania budżetu na rok 2024 w lipcu 2023 r. w projekcie planu finansowego części 19 na wypłatę dotacji dla spółki zabezpieczono kwotę 85 805 tys. zł, to jest o 10% wyższą niż kwota ujęta w planie finansowym zgodnym z ustawą budżetową na rok 2023, pomimo że departament właściwy merytorycznie na podstawie prognozy sporządzonej przez spółkę, zgłosił konieczność zaplanowania kwoty 265 566 tys. zł. Wzrost kwoty dotacji uzasadniono nowymi zadaniami nałożonymi na spółkę oraz planowanym zwiększeniem zatrudnienia w związku ze stopniowym odchodzeniem od pozyskiwania wykonawców na podstawie tzw. body leasingu. W toku dalszych prac planistycznych kwotę dotacji zwiększono o 17 934 tys. zł, w związku z przeniesieniem części zadań z Centrum Informatyki Resortu Finansów do spółki. Tym samym planowana kwota dotacji na rok 2024 wyniosła 102 739 tys. zł.

Dyrektor Generalna Ministerstwa Finansów wyjaśniła, że dysponent części 19 w ramach wstępnej kwoty wydatków zapewnił finansowanie w pierwszej kolejności wszystkich wydatków prawnie zdeterminowanych i nie miał możliwości zabezpieczyć kwoty 180 761 tys. zł w części 19, tym bardziej, że

w trakcie prac planistycznych na posiedzeniu Rady Informatyzacji w październiku 2023 r. ustalono, że Spółka ponownie oszacuje koszty zatrudnienia i zaciągnięte zobowiązania Spółki na rok 2024, aby zapewnić ciągłość realizacji zadań. Dyrektorka Generalna MF wskazała również, że przyjęto strategię bieżącego rozliczania transz dotacji dla spółki.

(akta kontroli: tom VIII str. 32-116, 291-304)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w listopadzie 2023 r. Spółka przedstawiła dokument Plan Operacyjny, zaakceptowany przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów, a na podstawie zadań tam zaplanowanych Spółka oszacowała koszty ich wykonania i koszty stałe funkcjonowania na 227 mln zł. Przy piśmie z 24 listopada 2023 r. Spółka przedstawiła harmonogram transz dotacji na rok 2024, z planowaną łączną kwotą dotacji 265,6 mln zł. Jednocześnie prace mające na celu opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2024 trwały do grudnia 2023 r.<sup>35</sup>, zatem w momencie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 wiadome było, że kwota dotacji dla Spółki ujęta w planie części 19 zapewni możliwość wypłaty dotacji dla Spółki przez pół roku. Minister Finansów zaakceptował proponowany harmonogram wypłat transz dotacji pismem z dnia 29 grudnia 2023 r., a od stycznia 2024 r. dysponent części 19 wypłacał transze dotacji zgodnie z harmonogramem proponowanym przez Spółkę. Zatem na etapie sporządzania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 Minister Finansów miał wiedzę, że kwota przeznaczona na wypłatę dotacji dla spółki, zaplanowana w części 19, będzie wystarczająca do sfinansowania wypłat dotacji przez około pół roku, a jednocześnie środki na dofinansowanie działalności spółki w pozostałym zakresie ujęte są w rezerwach celowych. Mimo to dysponent części 19 nie podjął działań w celu przeniesienia do projektu planu finansowego części 19 kwoty wystarczającej na zabezpieczenie wypłat dla spółki.

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, NIK uznaje za nie w pełni zrealizowany wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 19 dotyczący zaprzestania planowania w rezerwach celowych na dany rok budżetowy wydatków, w odniesieniu do których dysponent części na etapie planowania posiada informacje umożliwiające ich ujęcie w planie wydatków tej części.

## 2. Niecelowe przekazanie w 2024 roku środków z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Dysponent części 19 przekazał do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 środki z budżetu państwa w kwocie 12 000 000 tys. zł, mimo że nie były one niezbędne do bieżącego zarządzania płynnością Funduszu zarówno w 2024 r. jak i na początku 2025 r. Przekazane środki w żaden sposób nie przyczyniły się do realizacji zadań Funduszu w badanym okresie.

BGK dopiero 13 grudnia 2024 r. wystąpił o wypłatę całej planowanej na rok 2024 kwoty, w uzasadnieniu wskazując na przewidywane wykupy obligacji w 2025 r., przy czym nie wskazano terminów przeprowadzenia operacji wykupu, podając, że będzie to zależało od sytuacji rynkowej. W ocenie Banku przeprowadzenie operacji wykupu obligacji miało pozwolić na zmniejszenie stanu zobowiązań Funduszu na koniec 2025 r. i tym samym zapewnić lepszą sytuację finansową Funduszu. Z wniosku Banku wynikało, że środki z budżetu w ogóle nie miały być wykorzystane w 2024 r. Ponadto z wniosku nie wynikało, że środki te w całości miałyby być wydatkowane na początku 2025 r.

<sup>35</sup> Projekt ustawy budżetowej na rok 2024 przyjęto 19 grudnia 2023 r.

W ocenie NIK nie istniały przesłanki do wypłaty kwoty 12 000 000 tys. zł w 2024 r. Nie kwestionując zasadności przekazywania środków z budżetu państwa na spłatę zobowiązań Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w tym operacji przedterminowego wykupu obligacji, NIK wskazuje, że środki na te cele powinny być przekazywane w miarę potrzeb Funduszu.

Dyrektor Generalna MF wyjaśniła, że wpłatę z budżetu państwa w ww. wysokości uwzględniono w planie finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na 2024 rok, jako jedno ze źródeł finansowania wydatków Funduszu. Ponadto wskazała, że niedokonanie w 2024 roku planowanej wpłaty z budżetu państwa spowodowałoby, że środki zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2025 na przypadający w 2025 roku wykup byłyby niewystarczające, co oznaczałoby konieczność dalszej emisji obligacji przez BGK. Ponadto Dyrektor Generalna MF podkreśliła, że środki Funduszu są lokowane w depozycie u Ministra Finansów. W ocenie Dyrektora Generalnej MF przekazana do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2024 roku wpłata z budżetu państwa umożliwiła zabezpieczenie środków na przypadający w 2025 roku wykup obligacji, wraz z odsetkami, co przełożyło się na zmniejszenie potrzeb w zakresie nowych emisji obligacji BGK.

Zdaniem NIK dokonanie wpłaty w 2024 r. do Funduszu, mimo że nie była ona niezbędna do sfinansowania wydatków Funduszu w 2024 r. ani nawet na początku 2025 r. spowodowało sztuczne zwiększenie wydatków oraz deficytu roku 2024 i tym samym naruszyło zasadę roczności budżetu państwa. Na etapie planowania budżetu na rok 2025 Minister Finansów powinien był oszacować kwotę niezbędną do wykupu obligacji wyemitowanych przez BGK na potrzeby Funduszu i odpowiednio zaplanować kwotę wpłaty, a zaplanowane środki przekazywać do BGK stosownie do zapotrzebowania.

(akta kontroli: tom IV str. 360-372 /pliki: 21-23/, tom VIII str. 271-281, 291-309)

3. Nierzetelne działania, zmierzające do wykonania prawomocnego wyroku, skutkujące zapłatą odsetek ustawowych za opóźnienie w kwocie 29 tys. zł.

Pismem z 15 kwietnia 2024 r. Departament Prawny MF zwrócił się do Departamentu Finansów i Księgowości MF o wypłatę na rachunek wskazany przez pełnomocnika powoda (wierzyciela) łącznej kwoty 595,4 tys. zł wynikającej z prawomocnego wyroku sądowego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga, zmienionego wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie, zasądzającego od Skarbu Państwa ww. kwoty w sprawie o naprawienie szkody za tzw. delikt legislacyjny. Powyższe działanie Departamentu Prawnego MF było następstwem otrzymanego z Biura Finansów Ministerstwa Sprawiedliwości pisma z 12 kwietnia 2024 r. o konieczności wykonania powyższych wyroków. Tymczasem informacja dotycząca konieczności wykonania powyższego prawomocnego wyroku sądu okręgowego (zmienionego wyrokiem sądu apelacyjnego) nadeszła do Departamentu Prawnego MF już siedem miesięcy wcześniej z Biura Prawnego i Spraw Pracowniczych Kancelarii Sejmu, pismem z 8 września 2023 r.

Przed otrzymaniem przez Ministerstwo Finansów pisma z Ministerstwa Sprawiedliwości z 12 kwietnia 2024 r. z załączonym pismem pełnomocnika wierzyciela wskazującym numer rachunku bankowego w celu dokonania płatności, Ministerstwo Finansów nie podejmowało działań w celu zapewnienia jak najszybszego uregulowania przez Skarb Państwa kwot wynikających z powyższego prawomocnego wyroku sądu okręgowego, celem zapobieżenia płatności wyższych kwot odsetek, w tym nie podejmowało działań celem uzyskania odpisów ww. wyroków zaopatrzonych we wzmiankę o ich

prawomocności<sup>36</sup> oraz uzyskania wezwania do wykonania świadczeń na określony przez wierzyciela rachunek bankowy. Tymczasem, gdyby takie działania Ministerstwo Finansów podjęło niezwłocznie po otrzymaniu pisma z dnia 8 września 2023 r. z Biura Prawnego i Spraw Pracowniczych Kancelarii Sejmu, nie byłoby konieczności zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienie za cały okres od 12 października 2022 r. do 16 kwietnia 2024 r. tylko za okres znacznie krótszy. Jak wynika z otrzymanej korespondencji pełnomocnik wierzyciela przekazał numer rachunku w celu zapłaty należności wynikających z wyroku już następnego dnia po rozmowie telefonicznej w tej sprawie z pracownikiem Ministerstwa Sprawiedliwości. Oznacza to, że w przypadku działania bez zbędnej zwłoki nie byłoby konieczności zapłaty całej kwoty odsetek za opóźnienie, które wyniosły 86,6 tys. zł. W szczególności można przyjąć, że gdyby zapłata kwot wynikających z prawomocnego wyroku sądu okręgowego nastąpiła w ciągu trzech tygodni od otrzymania pisma z Biura Prawnego i Spraw Pracowniczych Kancelarii Sejmu (pismo wpłynęło do MF 14 września 2023 r.), nie byłoby konieczności zapłaty odsetek za okres od 5 października 2023 do 16 kwietnia 2024 r., które wyniosły 29 tys. zł.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego MF wynika, że brak skutecznych działań MF w celu dokonania płatności po otrzymaniu pisma z Biura Prawnego i Spraw Pracowniczych Kancelarii Sejmu, które wpłynęło do MF 14 września 2023 r. był spowodowany tym, iż pismo to miało charakter informacyjny, zawierało prośbę o „zabezpieczenie środków na wypłatę odszkodowania” i tym samym nie stanowiło o konieczności dokonania zapłaty. Według wyjaśnień, podjęcie dalszych czynności umożliwiających dokonanie zapłaty zasądzonego od Skarbu Państwa odszkodowania należało do jednostek organizacyjnych występujących w procesie po stronie pozwanej, tj. Ministra Sprawiedliwości i Szefa Kancelarii Sejmu. W przedmiotowym postępowaniu sądowym Skarb Państwa nie był reprezentowany przez Ministra Finansów i dlatego MF nie wiedziało o zawiśnięciu sporu przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie za delikt legislacyjny, ani o treści żądania i wysokości dochodzonej kwoty, nie posiadało dostępu do akt sprawy i do bieżących informacji o sprawie, MF nie otrzymało również odpisów wyroków ze stwierdzeniem prawomocności. Według wyjaśnień, do 12 kwietnia 2024 r. MF nie posiadało stosownych dokumentów w sprawie, oficjalnie stwierdzających prawomocność uzasadniającą dokonanie zapłaty. Ponadto, ponieważ Minister Finansów nie reprezentował Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym, Ministerstwo Finansów nie otrzymywało i nie było uprawnione do uzyskiwania informacji i dokumentów z tego postępowania, w tym informacji i danych umożliwiających kontakt z powodem, w przeciwieństwie do ww. podmiotów występujących po stronie pozwanego Skarbu Państwa. W konsekwencji Minister Finansów, nie występując w postępowaniu sądowym i tym samym nie posiadając uprawnień strony, zależny był od informacji i dokumentów pozyskiwanych i przekazywanych w zakresie, terminie i treści przez ww. jednostki organizacyjne Skarbu Państwa. Zdaniem składającego wyjaśnienia, MF nie było uprawnione do pozyskania danych umożliwiających kontakt z powodem, w tym np. wezwanie powoda do podania numeru rachunku bankowego. Ponadto MF nie było uprawnione do podjęcia takiego kontaktu. Kontakty z powodem były możliwe i były podejmowane przez jednostki organizacyjne reprezentujące Skarb Państwa w procesie. Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego MF wskazał również, że faktyczne kontakty z powodem

---

<sup>36</sup> Departament Prawny MF zwrócił się 12.04.2024 r. do Kancelarii Sejmu o przekazanie odpisów wyroków zaopatrzonych we wzmiankę o ich prawomocności.

podejmowało Ministerstwo Sprawiedliwości, nie kwestionując swojej roli w tym zakresie, a na termin podania przez powoda danych do wpłaty zasądzonych od Skarbu Państwa kwot (co nastąpiło 11 kwietnia 2024 r.) wpływ miały okoliczności przebiegu postępowania sądowego, w tym wniesienie skarg kasacyjnych, ale także zdarzenia pozaprocesowe, w tym propozycja podjęcia rozmów ugodowych.

W ocenie NIK powyższe argumenty nie zasługują w pełni na uwzględnienie, a działania MF w ww. zakresie były nierzetelne. Pismem Biura Prawnego i Spraw Pracowniczych Kancelarii Sejmu z 8 września 2023 r. MF otrzymało jednoznaczną informację o prawomocnym rozstrzygnięciu sądowym w przedmiotowej sprawie oraz o tym, że Skarb Państwa został zobowiązany do zapłaty odszkodowania wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie do dnia zapłaty w sprawie o naprawienie szkody za tzw. delikt legislacyjny. W związku z tym, w ocenie NIK, MF powinno już na tym etapie podjąć działania, w ramach współpracy z Kancelarią Sejmu oraz Ministerstwem Sprawiedliwości, w celu jak najszybszego otrzymania informacji niezbędnych do uregulowania zobowiązania.

(akta kontroli: tom II str. 134-136, 141-142, 158-199, 246-268)

4. Zablockowanie przez dysponenta części 19 niewykorzystanych zaplanowanych wydatków budżetu państwa w wysokości 5369 tys. zł ze zwłoką w stosunku do zaistnienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Dotyczy to następujących blokad:

a) w dniu 2 lipca 2024 r. 18 podległych dysponentów poinformowało dysponenta części 19, że środki w łącznej wysokości 453 tys. zł, stanowiące planowane współfinansowanie przewidywanych do realizacji w 2024 r. projektów w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027, z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń, pochodnych od nich i uposażeń, nie zostaną wydatkowane do końca roku. Spowodowane było przesunięciem terminu naboru przez Instytucję Wdrażającą projektów do realizacji w ramach tego Programu. Dysponent części zdecydował o zablockowaniu środków dopiero w dniu 25 października 2024 r., tj. po 115 dniach od zgłoszenia przez dysponentów niższego stopnia tego faktu.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości na decyzję o zablockowaniu wydatków w dniu 25 października 2024 r. miało wpływ uzyskanie zgody Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w dniu 26 sierpnia 2024 r. (na wniosek dysponenta części z 21 sierpnia 2024 r.), która dotyczyła zmiany przeznaczenia niewykorzystanych środków ze współfinansowania wydatków majątkowych na sfinansowanie budowy jednej z siedzib urzędu skarbowego. Z wyjaśnień wynika również, że wnioski o blokadę wpłynęły do Departamentu Finansów i Księgowości w okresie prowadzenia wzmożonych prac planistycznych na lata 2025-2028.

(akta kontroli: tom VII str. 279, 281-286, 288-291, 294-297, 298-300)

W ocenie NIK służby finansowe Ministerstwa Finansów odpowiedzialne za planowanie i realizowanie budżetu części 19 powinny niezwłocznie i sprawnie realizować zadania w zakresie blokowania środków. Późne udostępnienie Ministrowi Finansów informacji o nadmiarze posiadanych środków, utrudnia lub wręcz uniemożliwia wykorzystanie zablockowanych kwot wydatków na cele, o których mowa w art. 178 ustawy o finansach publicznych.

b) w dniu 1 października 2024 r. plan wydatków części 19 został zwiększony decyzją Ministra Finansów środkami rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 62 050 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie w III i IV kwartale 2024 r. wpłat do Komisji Europejskiej w ramach instrumentu MFA+.

Płatności z tego tytułu dokonano w dniach:

- 16 października 2024 r. w kwocie 26 603,5 tys. zł - na podstawie noty z 26 lipca 2024 r. na kwotę 6257,9 tys. euro,
- 17 grudnia 2024 r. w kwocie 25 326,3 tys. zł - na podstawie noty z 8 listopada 2024 r. na kwotę 5883,4 tys. euro. Nota ta została przekazana służbom finansowym dysponenta części 19, przez Departament Współpracy Międzynarodowej w dniu 20 listopada 2024 r.

Dysponent części 19 zablokował niewykorzystane wydatki w wysokości 10 120,2 tys. zł dopiero 20 grudnia 2024 r., tj. po sfinansowaniu w IV kwartale 2024 r. przedmiotowych transferów, mimo iż szacunkowa kwota, jaka nie zostanie wydatkowana ze środków rezerw celowych była znana służbom finansowym dysponenta części 19 już 20 listopada 2024 r., tj. w dniu przekazania przez komórkę merytoryczną noty z 8 listopada 2024 r.

Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, że niepełne wykorzystanie środków rezerw celowych wynika z aktualizowanych na bieżąco kwot transz obliczanych i podawanych przez Komisję Europejską w notach obciążeniowych. Kwoty przekazane przez Komisję w pierwotnym komunikacie były szacunkowe i podlegały aktualizacjom. Niższe wykonanie wynika również z różnic kursowych występujących w momencie płatności.

(akta kontroli: tom VI str. 9, tom VII str. 39-41, 315-324, tom VIII str. 117-169)

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości oraz Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej wynika również, że w dniu 18 grudnia 2024 r. z systemu bankowości elektronicznej został pobrany wyciąg bankowy z 17 grudnia 2024 r. z potwierdzoną w PLN kwotą płatności do Komisji Europejskiej z tytułu noty obciążeniowej z 8 listopada 2024 r. Niezwłocznie po realizacji płatności, tj. 19 grudnia 2024 r. Departament Współpracy Międzynarodowej przekazał do Departamentu Finansów i Księgowości wnioski o blokadę niewykorzystanych środków. Blokada środków nastąpiła na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem blokowanie planowanych wydatków budżetowych może nastąpić w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków. Zatem dotyczy to sytuacji, gdy jednostka posiada niewykorzystane środki w planie finansowym. Przekazanie środków do blokady możliwe było zatem po zrealizowaniu płatności i ustaleniu pozostających z tego tytułu niewykorzystanych środków w planie finansowym tj. po 17 grudnia 2024 r. Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wskazała również, że wszystkie blokady dokonane przez dysponenta części 19, pozostały w planie, począwszy od pierwszej z dnia 30 lipca 2024 r. W tych okolicznościach termin, w którym ww. środki zostały zgłoszone do blokady, pozostawał bez znaczenia.

(akta kontroli: tom VII str. 328-329, 333-334)

W ocenie NIK, służby finansowe dysponenta części 19 powinny niezwłocznie po otrzymaniu informacji o planowanej kwocie płatności w IV kwartale 2024 r. podjąć działania w celu oszacowania niezbędnych środków na sfinansowanie płatności w tym okresie i niezwłocznie zablokować pozostałe środki. Przyjmując

dla celów kontroli kurs euro z dnia wystawienia noty<sup>37</sup> oraz przy założeniu marginesu 20% wzrostu tego kursu, minimalna kwota środków podlegających bezzwłocznej blokadzie wyniosłaby 4916 tys. zł. Należy również zauważyć, że możliwość stwierdzenia nadmiaru środków wystąpiła już w momencie wpływu drugiej noty obciążeniowej, tj. w dniu, w którym jednostka powzięła informację o wysokości przyszłego wydatku.

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2024 r. w ramach części 19 zaplanowano wydatki w wysokości 15 195 tys. zł. Zostały one zaplanowane na realizację projektów w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027.

W 2024 r. nie zrealizowano wydatków w ramach budżetu środków europejskich z powodu niepodpisania umów na realizację projektów finansowanych z tych środków. Spowodowane to było przedłużającymi się postępowaniami konkursowymi organizowanymi przez Instytucję Wdrażającą, tj. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W związku z powyższym dysponent części 19 niezwłocznie zablokował wszystkie planowane środki i poinformował o tym Ministra Finansów.

(akta kontroli: tom V str. 96, 129-177, tom VI str. 344-345, 348-349, tom VII str. 6-7, 16-27, 85-86, 303-310)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2024 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków, za wyjątkiem wydatku w wysokości 12 000 000 tys. zł stanowiącego wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, którego dokonanie NIK ocenia negatywnie, gdyż środki te nie były niezbędne do bieżącego sfinansowania spłat zobowiązań Funduszu. Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości, z uwagi na ich skalę, nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

Wydatki były ponoszone w granicach ustalonego planu finansowego. Objęte kontrolą wydatki zostały zrealizowane terminowo i na cele służące realizacji zadań jednostki. Z wyjątkiem opisanego wyżej wydatku na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz wydatku na zapłatę odsetek w szacunkowej kwocie 29 tys. zł, którego można było uniknąć podejmując niezwłoczne działania, pozostałe skontrolowane wydatki zostały poniesione prawidłowo i z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych.

<sup>37</sup> Wg średniego kursu NBP, tabela A, na dzień 8 listopada 2024 r. 1 EUR = 4,3244 PLN.

### 3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

#### 3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2024 r. przez dysponenta części 19 i sprawozdań jednostkowych centrali MF oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta części 19:

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

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 19 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta części i dysponenta III stopnia – centrali MF były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość, a w przypadku sprawozdań jednostkowych dysponenta części prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione 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.

(akta kontroli: tom IV str. 56-227, 360-372 /pliki 110-145/)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

#### 3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe przeprowadzono na próbie 48 zapisów księgowych o łącznej wartości 565 171,6 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną oraz dwóch zapisów o łącznej wartości 12 003 670,2 tys. zł dobranych celowo, która została uzupełniona trzema zapisami o łącznej wartości 3668,4 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 27 856 zapisów księgowych. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 19 prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli: tom IV str. 360-372 /pliki: 31-50/, tom VIII str. 2-31)

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. Pozytywnie ocenia także prowadzenie ksiąg rachunkowych dla dysponenta części 19.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części na podstawie sprawozdań jednostkowych, a sprawozdania dysponenta części i dysponenta III stopnia na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem formalnym i rachunkowym, w wymaganych terminach. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań w księgach rachunkowych stanowiące dysponenta części 19.

#### **OBSZAR**

### **V. Wnioski**

Wnioski

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

1. Wypłacanie środków z budżetu państwa przeznaczonych na zasilenie funduszy pozabudżetowych w miarę powstawania faktycznego zapotrzebowania.
2. Podejmowanie współpracy z właściwymi podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa w celu możliwie najszybszego regulowania zobowiązań wynikających z wyroków sądowych.
3. Wyeliminowanie opóźnień w podejmowaniu przez dysponenta części decyzji o blokowaniu wydatków.

Nadal aktualne pozostają wnioski sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w latach poprzednich, odnoszące się do zaprzestania ujmowania w planie dysponenta środków na wydatki jednostek podległych oraz do zaprzestania planowania w rezerwach celowych na dany rok budżetowy wydatków, w odniesieniu do których dysponent części na etapie planowania posiada informacje umożliwiające ich ujęcie w planie wydatków tej części.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>38</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania  
wniosków

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

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

Warszawa, kwiecień 2025 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

*/podpisano elektronicznie/*

---

<sup>38</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 przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczania przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.